# UNE RÉFORME DE L'ACCÈS À L'INFORMATION:

# LE CHOIX DE LA TRANSPARENCE

Commission d'accès
à l'information
du Québec

103-02537/

# UNE RÉFORME DE L'ACCÈS À L'INFORMATION:

# LE CHOIX DE LA TRANSPARENCE

20 ANS

LA LOI SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Commission d'accès à l'information du Québec

# RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA
**Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels**
et de la
**Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé**

**Novembre 2002**

**Commission d'accès à l'information du Québec**

Conception et réalisation : Commission d'accès à l'information

Dépôt légal – 2002
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-40108-5
CAI-RA-001-02-F

Gouvernement du Québec 2002

Ce rapport est disponible sur le site Internet de la Commission à l'adresse suivante : www.cai.gouv.qc.ca

Tous droits réservés pour tous pays.
La reproduction par quelque procédé que ce soit et la traduction même partielles sont autorisées dans la mesure où la source est indiquée.

Québec, le 21 novembre 2002

Monsieur Rémy Trudel
Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
360, rue McGill
Montréal (Québec) H2Y 2E9

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 179 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1) et de l'article 88 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (L.R.Q., c. P-39.1), nous avons l'honneur de vous transmettre le Rapport quinquennal **« Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence »** de la Commission d'accès à l'information du Québec.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

**La présidente,**

Jennifer Stoddart

**Les commissaires,**

Diane Boissinot

Hélène Grenier

Christiane Constant

Michel Laporte

# MOT DE LA PRÉSIDENTE

# MOT DE LA PRÉSIDENTE

Il y a vingt ans, le Québec adoptait la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection de renseignements personnels.* Innovatrice, cette loi entérine les principes de l'accès aux documents du gouvernement et des organismes publics et de la protection des renseignements personnels qu'ils détiennent. Du même coup, elle confie la surveillance de l'application de ces principes à un seul organisme, la Commission d'accès à l'information. L'adoption de cette loi a fait du Québec un précurseur dans ce nouveau domaine du droit.

Poursuivant sur la même lancée, le Québec mettait en vigueur, il y a plus de huit ans, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.* À l'époque, il s'agissait alors d'un précédent en Amérique du Nord.

Au moment de l'adoption de ces lois, le Québec faisait figure de pionnier. Vingt ans après, le Québec est-il toujours à l'avant-garde dans ce domaine? Afin de préserver et de consolider ce modèle québécois qui a été une source d'inspiration pour de nombreuses provinces et États à travers le monde, nous croyons qu'une réforme s'impose.

Depuis l'adoption des règles régissant l'accès à l'information dans le secteur public, une génération a grandi. Durant cette période, l'environnement social et politique s'est modifié énormément. Les forces de la mondialisation de l'économie et des flux internationaux des données sont devenues une réalité qui façonnent quotidiennement nos vies. Dans leur sillage, on y voit poindre de nouvelles attentes quant à l'information disponible aux citoyens. De leur côté, les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications ont créé des modes de communication ultra-rapides, renforçant de ce fait l'expectative de l'accès rapide à l'information.

Toutes aussi séduisantes, les technologies se révèlent, en contrepartie, de redoutables outils de surveillance des individus par l'État ou même des uns par les autres, fragilisant l'espace communautaire traditionnel. Enfin, plusieurs ont constaté que ces changements minent l'intérêt et la confiance des citoyens dans les voies traditionnelles de l'expression démocratique, soit essentiellement les mécanismes de la représentativité électorale. En conséquence, de plus en plus, à travers les sociétés occidentales, on assiste à une volonté de renforcer l'expression directe de la démocratie.

Comment notre législation répond-elle à ces nouvelles attentes? La culture du secret de l'administration publique, présente au moment de l'introduction de la loi au début des années 80, a-t-elle fait place à une culture de la transparence?

Depuis une génération, notre législation a énormément vieilli. D'abord imité par des provinces canadiennes et par la suite par certains États en Europe, le modèle lui-même se trouve dépassé par une nouvelle approche qui vise à rendre les organismes publics non seulement

imputables de leur gestion, mais plus sensibles et plus attentifs aux besoins du citoyen, réduisant ainsi l'obligation du citoyen de demander de l'information à la pièce.

Notre réflexion sur la législation actuelle doit également tenir compte des décisions ou des initiatives qui sont prises à l'extérieur du cadre de la Commission. C'est le cas de la toute récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Macdonell* c. *Procureur général du Québec et Assemblée nationale et Commission d'accès à l'information.* Ce jugement, le premier de la Cour suprême portant sur la Loi sur l'accès, mérite analyse et examen. Cette décision interpelle directement notre volonté collective d'aller dans le sens d'une plus grande transparence de l'État. Pour le législateur, il y a là, assurément, matière à une réflexion approfondie.

L'adoption en 2000 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les documents électroniques du gouvernement fédéral, qui entre en vigueur progressivement jusqu'en 2004 risque de réduire de façon remarquable la portée de notre loi québécoise. Encore là, vigilance et rigueur s'imposent afin d'assurer aux Québécois le respect d'un droit fondamental.

Au début de ce nouveau siècle, on reconnaît le droit de savoir comme fondement et préalable à l'exercice des autres droits dans une démocratie. Dorénavant, c'est l'État, dans toutes ses formes, qui doit rendre l'information accessible au citoyen, sans que ce dernier n'ait à faire de démarches particulières. Bien sûr, ce renversement des pratiques actuelles ne doit se faire que dans la mesure de ce qui est raisonnable, tenant compte des inévitables impératifs de la sécurité et de la bonne administration.

Le thème majeur du présent rapport est la nécessaire transparence de l'État, qui se traduirait par l'inversion des rôles présentement joués dans le secteur public par les détenteurs et les demandeurs de l'information respectivement. Rendre l'information automatiquement disponible au public, sans qu'il ne soit nécessaire de formuler une demande d'accès pour l'obtenir, est l'idée maîtresse de la réforme que nous souhaitons apporter au régime actuel d'accès à l'information. En fait, ce que la Commission propose au législateur, c'est une véritable réforme du régime d'accès à l'information. Une réforme qui viendra insuffler un nouvel élan à cette loi essentielle à notre démocratie.

D'autres recommandations viennent en appui à ce concept de la transparence de l'État, notamment celles qui abordent le rôle du responsable de l'accès à l'information au sein des organismes, et l'assujettissement de certains organismes à la Loi. Le cheminement du justiciable dans l'application des législations du secteur public et du secteur privé est un autre aspect important d'un processus qui doit être simple et pratique pour les personnes impliquées.

Le rapport de la Commission serait incomplet sans qu'on y évoque l'incursion progressive des nouvelles technologies de l'information dans la vie privée des gens. Grâce à des technologies de plus en plus performantes, on assiste à la création de gigantesques banques de données. Un tel développement technologique ne saurait survenir sans être accompagné d'une démarche d'évaluation de l'impact de ces nouvelles réalités sur la protection des renseignements

personnels. Bien que depuis cinq ans il y ait eu une attention majeure portée sur la protection des renseignements personnels dans le secteur public, et particulièrement au gouvernement du Québec, les implications de la technologie maintenant disponible imposent une vigilance constante.

Notre législation a besoin d'une réforme majeure. Celle-ci doit se faire dans un proche avenir afin que nos citoyens puissent jouir de toutes les possibilités et de la pleine protection des droits que peut offrir une démocratie moderne. C'est précisément ce que la Commission d'accès à l'information propose à travers le présent rapport quinquennal.

En terminant, je tiens à saluer le travail considérable effectué par les membres du personnel de la Commission qui ont conjugué leurs expertises et leurs efforts pour produire ce rapport quinquennal. Au nom de tous mes collègues commissaires, je les remercie de cette remarquable contribution et surtout, pour leur fidèle engagement à l'égard de la Commission.

JENNIFER STODDART

# TABLE DES MATIÈRES

# TABLE DES MATIÈRES

PAGE

**MOT DE LA PRÉSIDENTE** ..... I

**TABLE DES MATIÈRES** ..... V

**INTRODUCTION** ..... 1

Une révision qui s'impose ..... 1

Vingt ans d'accès à l'information et de protection de renseignements personnels ..... 3

Un modèle à parfaire ..... 4

Quand gouvernance rime avec transparence ..... 5

De la nécessité de protéger les renseignements personnels ..... 6

**PARTIE 1 - L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS** ..... 9

1.1 L'accès à l'information : un droit fondamental? ..... 10

L'accès à l'information et la démocratie ..... 10

L'accès à l'information et le respect des droits et libertés fondamentales ..... 12

L'article 44 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne ..... 13

1.2. L'accès aux documents des organismes publics : mode d'emploi ..... 14

*1.2.1. La reconnaissance du droit d'accès à l'information ..... 14*

*1.2.2. La demande d'accès à un document ..... 15*

*1.2.3. Les motifs de refus d'accès à un document ..... 16*

Des restrictions établies par le législateur ..... 17

Le rôle du responsable de l'accès dans l'appréciation d'une demande d'accès ..... 23

*1.2.4. La révision par la Commission du refus de donner accès à un document ..... 31*

1.3. Réformer le régime québécois d'accès à l'information ..... 32

*1.3.1. La publication automatique de l'information ..... 32*

Des démarches qui constituent un frein à l'accès à l'information ..... 32

Des technologies qui facilitent l'accès à l'information ..... 33

Instaurer un nouveau régime d'accès à l'information ..... 35
Le Plan de publication de l'information et l'Index général des documents ..... 36

*1.3.2. L'accès aux avis et aux recommandations ..... 39*
Accorder aux avis et recommandations le même sort qu'aux analyses 42
Favoriser une participation active du citoyen aux débats de société ... 42
Le pouvoir du responsable de l'accès de refuser la communication d'un avis ou d'une recommandation ..... 43

*1.3.3. Le rôle du responsable de l'accès aux documents ..... 45*
Un rôle essentiel pour la reconnaissance du droit à l'information ..... 45
Mieux soutenir le responsable de l'accès ..... 46
Un responsable de l'accès imputable ..... 48

*1.3.4. Le rôle du ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration ..... 49*
Favoriser l'implantation d'une culture d'accès aux documents ..... 50
Soutenir les responsables de l'accès aux documents ..... 50
Promouvoir l'utilisation des outils de suivi des demandes d'accès ..... 50

1.4. Retour sur le rapport de 1997 et sur le Projet de loi n° 122 ..... 51

*1.4.1. L'assujettissement de certains organismes ..... 52*
L'assujettissement des ordres professionnels ..... 52
L'assujettissement des organismes gouvernementaux ..... 53
L'assujettissement des organismes municipaux ..... 55
L'assujettissement des organismes scolaires ..... 56

*1.4.2. Réduire les délais des restrictions à l'accès ..... 57*

*1.4.3. Les appels et les poursuites pénales ..... 60*
L'exercice du droit d'appel des décisions de la Commission ..... 60
Un droit d'appel réservé aux seules décisions finales ..... 62
Abolir les dépens et les frais pour les citoyens qui exercent leurs droits 63
Les poursuites pénales ..... 64

1.5. De nouvelles propositions de modifications ..... 65

*1.5.1. L'accès au dossier d'un enfant ..... 65*

*1.5.2. L'accès au dossier de santé par la personne concernée ..... 67*

*1.5.3. Le dépôt d'une plainte par un groupe ..... 70*

*1.5.4. La juridiction de la Commission mise en péril ..... 70*
Les litiges opposant la Commission à la CSST ..... 71
L'application de la Loi sur l'accès dans le contexte des relations de travail 73

*1.5.5. Le pouvoir d'ordonner la destruction d'un renseignement personnel et d'accorder des dommages-intérêts punitifs ..... 74*

**PARTIE 2 - LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PUBLIC ..... 77**

2.1. Les technologies de l'information ..... 77

*2.1.1. Les grands chantiers ..... 78*

2.1.1.1. La vérification de conformité des avis de la Commission ..... 79

La communication sans le consentement des personnes concernées ..... 79

Les télécopies et courriels ..... 80

La sécurisation des renseignements personnels ..... 81

2.1.1.2. La vérification de l'état des mesures de sécurité ..... 81

Les télécommunications ..... 82

La sécurité logique ..... 82

La réglementation et l'audit ..... 82

La protection des données ..... 82

Les constats ..... 83

*2.1.2. Les analyses de projets spécifiques ..... 83*

2.1.2.1. Les services électroniques gouvernementaux en ligne ..... 84

Naviguer de façon sécuritaire ..... 84

La solution intérimaire d'infrastructure à clés publiques gouvernementale ..... 84

Les autres mécanismes d'identification ..... 86

2.1.2.2. Les dossiers patients électroniques ..... 87

La méthodologie basée sur la description de projets québécois ..... 88

Les constats ..... 88

Les préoccupations de la Commission ..... 88

Revoir le cadre juridique de la protection des renseignements de santé ..... 89

Le consentement : un enjeu important ..... 89

2.1.2.3. Les règles minimales quant à l'utilisation des caméras de surveillance et de la biométrie ..... 90

Les caméras de surveillance ..... 90

Les enjeux de la biométrie au Québec ..... 92

2.1.2.4. La concentration et la centralisation des données ..... 95

La concentration des données au ministère du Revenu du Québec ..... 98

La concentration des données à la Régie de l'assurance maladie du Québec ..... 98

*2.1.3. Les grands constats et les recommandations ..... 99*

2.1.3.1. L'application des principes de protection des renseignements personnels ..... 99
2.1.3.2. L'analyse d'impact en matière de protection des renseignements personnels ..... 100
2.1.3.3. Les projets technologiques dans le secteur de la santé ..... 101
2.1.3.4. L'étanchéité des fichiers ..... 101

2.2. Les autorisations d'accès pour fins de recherche ..... 102

*2.2.1. Les demandes d'autorisation de recherche traitées par la Commission ..... 102*
Les domaines de recherche ..... 104
Les demandeurs de renseignements nominatifs ..... 105
Les détenteurs de renseignements nominatifs ..... 106
La recevabilité d'une demande d'autorisation ..... 109
Le regard préalable d'un comité d'éthique ..... 109
Le regard limité de la Commission ..... 110
Avant l'autorisation ..... 112
Après l'autorisation ..... 112

*2.2.2. Les tendances émergentes ..... 113*

**PARTIE 3 - LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ ..... 115**

3.1. Les droits reconnus par la Loi sur le secteur privé ..... 116

3.2. Les fonctions et pouvoirs de la Commission ..... 117

*3.2.1. Les demandes d'examen de mésentente ..... 117*

*3.2.2. Les enquêtes et le traitement des plaintes ..... 118*

*3.2.3. Les autorisations de communication de renseignements personnels ..... 120*
Les renseignements personnels sur les médecins québécois ..... 121

3.3. Les entreprises assujetties à la loi : comment interpréter la notion d'« entreprise »? ..... 123

**PARTIE 4 - VIE PRIVÉE : QUELQUES QUESTIONS D'ACTUALITÉ ..... 127**

4.1. La génétique ..... 127
Les recommandations du Conseil de la santé et du bien-être ..... 128

4.2. Les cartes d'identité ..... 130

4.3. Les renseignements recueillis au sujet des locataires ..... 131
Le caractère indispensable des renseignements recueillis ..... 132

Le consentement et la démonstration des bonnes habitudes de paiement ..... 133
L'obligation de destruction des renseignements personnels ..... 133

4.4. La cybersurveillance des travailleurs ..... 134
Les défis à la protection des renseignements personnels dans le cybertravail ..... 135
La cybersurveillance en milieu de travail : des principes à respecter. 136

**PARTIE 5 - LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION** ..... 139

5.1. Un organisme multifonctionnel ..... 139

5.2. Des ressources limitées ..... 145

5.3. Des membres de la Commission et de leur statut ..... 146

5.4. Un rattachement qui mérite une remise en question ..... 146

5.5. Bilan des activités de la Commission ..... 147

*5.5.1. La fonction d'adjudication* ..... *147*
Les demandes de révision et d'examen de mésentente ..... 148
Les clientèles desservies par la Commission ..... 151
La tenue des audiences ..... 152

*5.5.2. La fonction surveillance, contrôle et conseil* ..... *153*
Les autorisations d'accès pour fins de recherche ..... 154
Les ententes de communication de renseignements ..... 155
Le traitement des plaintes ..... 156
Les vérifications ..... 157
Les avis sur des projets de loi ou de règlement ..... 158
Les avis sur les sondages ..... 158
Les avis sur des contrats du ministère du Revenu du Québec ..... 159
Les avis administratifs ..... 159
Le service de l'information ..... 162

*5.5.3. Le rayonnement extérieur de la Commission* ..... *163*

**LISTE DES RECOMMANDATIONS** ..... 165

**LISTE DES TABLEAUX** ..... 175

**BIBLIOGRAPHIE** ..... 177

# ANNEXES

## ANNEXE 1

Recommandations du Rapport quinquennal de 1997

## ANNEXE 2

Projet de loi n° 122, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives

## ANNEXE 3

Liste des rapports quinquennaux de la Commission d'accès à l'information

## ANNEXE 4

Liste des modifications apportées à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le secteur privé depuis 1997

## ANNEXE 5

La Commission d'accès à l'information et son site Internet

## ANNEXE 6

Répertoire des publications de la Commis on d'accès à l'information

# INTRODUCTION

# INTRODUCTION

## Une révision qui s'impose

> *Dans les régimes politiques totalitaires, les autorités étatiques se fondent sur le secret de l'information gouvernementale, la surveillance des individus et l'anéantissement de la sphère d'autonomie des groupes sociaux. Dans ce type de société, le droit au respect de la vie privée est perçu comme immoral ou antisocial et la régulation des normes étatiques s'effectue par l'isolement des individus qui, maintenus dans un climat de crainte et d'incertitude, se voient interdits d'adresser toute critique à l'égard de l'État. Dans les démocraties libérales, au contraire, la divulgation de l'information gouvernementale, la limitation de la surveillance des individus et la protection des groupes sociaux constituent l'axiome fondamental sur lequel repose le régime politique. Les sociétés libérales protègent les libertés fondamentales et s'assurent du respect des normes sociales par la publicité.*
>
> (Alain-Robert Nadeau, Vie privée et droits fondamentaux, 2000)

C'est avec enthousiasme que le parrain du Projet de loi n° 65, *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[1], a clôturé les débats entourant son adoption, à l'unanimité, en troisième lecture. Cet enthousiasme n'avait d'égal que le climat serein qui avait prévalu au moment de son dépôt le 6 mai 1982. Exceptionnellement serein pour cette époque de l'année où traditionnellement les débats sont animés, enflammés souvent houleux.

Il faut dire que le ministre des Communications, Jean-François Bertrand, avait donné le ton en présentant un *projet de loi qui n'est pas comme les autres.* « Nous allons, avait-il déclaré, franchir une autre étape importante en vue d'améliorer le système démocratique, en vue d'améliorer la transparence ».[2] Aussi visionnaire, le porte-parole de l'opposition, Richard French, constatait déjà, de son côté, la naissance du modèle québécois[3].

Cette rare unanimité allait une nouvelle fois se manifester lors de l'adoption, en 1993, de la *Loi sur la protection* des *renseignements personnels dans le secteur privé*[4].

Justement, l'une des originalités qui allaient caractériser le modèle québécois est la présence d'une disposition, souvent qualifiée par erreur de « clause sunset », qui impose un processus de révision quinquennale. En vertu de cette clause, la loi ne devient pas caduque ou obsolète mais elle doit faire l'objet, à tous les cinq ans, d'un rapport sur sa mise en oeuvre, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier. L'Assemblée nationale a mandaté la

---

1 L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée Loi sur l'accès.
2 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 3e session, 32e législature, 13 mai 1982.
3 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 3e session, 32e législature, 22 juin 1982.
4 L.R.Q., c. P-39.1, ci-après appelée Loi sur le secteur privé.

Commission d'accès à l'information (la Commission) pour la réalisation de ce rapport. [5] Pareille obligation est imposée à la Commission dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*[6]. Néanmoins, distinctement, la responsabilité de la Commission est limitée, dans cette dernière loi, à un rapport sur sa mise en application. Dans les deux législations, on y précise que le rapport, d'abord remis au gouvernement, doit faire l'objet d'une étude par une commission de l'Assemblée nationale.

Qu'advient-il de ces rapports produits par la Commission? Les trois rapports précédents ont été lus, commentés, des projets de loi en ont émergé. Mais pour l'observateur, le constat est dur. Malgré les dizaines de recommandations précises suggérées au législateur à l'occasion de précédents rapports, la Loi sur l'accès n'a pas subi de révisions majeures depuis plus de 12 ans maintenant. Sans porter de jugement, encore moins distribuer des responsabilités, la réalité surprend et déçoit, tout à la fois. Pourtant, la conclusion du ministre, en 1982, portait justement sur la nécessaire révision de la loi. Il y aura beaucoup de travail à faire, disait-il alors. Prévoyant, il estimait que les parlementaires y trouveraient éventuellement des failles, des articles à supprimer, d'autres à modifier. C'est le lot des lois. Elles ne sont pas coulées dans le ciment pour empêcher qu'il y ait une dynamique, soutenait-il[7].

Au terme de commissions parlementaires tenues à la suite du dépôt du rapport de 1997, le gouvernement a proposé deux projets de loi. Le premier est mort au feuilleton, le second semble sous respiration artificielle. Au moment d'écrire ces lignes, le Projet de loi n° 122, déposé en mai 2000, est toujours devant les membres de l'Assemblée nationale sans suite prévisible[8]. La Commission invite le gouvernement et l'opposition à retrouver l'unanimité qui a caractérisé l'adoption de la loi et à procéder à une révision en profondeur. Le présent rapport leur en donne l'occasion.

En toute justice, il nous faut souligner que quelques modifications législatives, certaines plus significatives, ont été adoptées, particulièrement au cours des dernières années. Le lecteur en retrouvera la liste à l'annexe 4.

---

5 Loi sur l'accès, art. 179.

6 Loi sur le secteur privé, art. 88.

7 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 2.

8 En juin 1997, la Commission remettait au ministre, un rapport intitulé *Vie privée et transparence administrative au tournant du siècle.* Ce rapport de la Commission a été étudié par la Commission de la culture de l'Assemblée nationale en octobre et en novembre 1997. Par la suite, un projet de loi, le Projet n° 451, intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et d'autres dispositions législatives* lequel fut étudié en commission parlementaire en septembre 1998. Mort au feuilleton, le gouvernement déposa devant l'Assemblée nationale un nouveau projet de loi au même effet, le Projet de loi n° 122. Des consultations eurent lieu en juin 2001. Depuis, ce projet est toujours à l'étude devant l'Assemblée nationale.

## Vingt ans d'accès à l'information et de protection de renseignements personnels

***Nous avons fait un bon bout de chemin depuis les 50 dernières années en reconnaissant l'information comme étant plus qu'un « cadeau » discrétionnaire de la part de ceux qui la détiennent. (traduction)***

Stephen Sedley
Lord Justice of Appeal
Freedom of expression and
Freedom of Information

On ne peut le passer sous silence, au cours de la période couverte par le présent rapport, des événements tragiques ont marqué l'histoire. La Commission laisse aux historiens, sociologues et autres experts le soin de les rappeler et d'en analyser les conséquences. Toutefois, force est de constater les effets de ces événements non seulement sur le droit à la vie privée des citoyens, cela a été largement décrit par les médias, mais aussi sur le droit à l'information. Aux États-Unis, par exemple, une directive présidentielle a forcé l'Administration à réviser les sites Internet du gouvernement pour s'assurer qu'on n'y révélait pas de renseignements stratégiques. Des milliers d'informations ont en conséquence été soustraites à l'accès[9]. Dans la même veine, l'Attorney General des États-Unis a annoncé aux répondants gouvernementaux le soutien de son équipe à ceux qui refusaient l'accès à un document[10]. Au Canada, des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'accès à l'information* pour y soustraire certains renseignements à la vue du public, voire même du Commissaire à l'information[11]. Fort heureusement, pareille tendance ne s'est pas manifestée au Québec. Seules certaines dispositions du *Code civil* ont été revues pour resserrer les règles d'accès aux certificats de l'état civil[12].

En marge de ces événements, il faut quand même retenir que l'année 2002 marque un moment important dans l'histoire de nos institutions démocratiques. Il y a vingt ans, le Québec se dotait d'une loi avant-gardiste qui assurait l'accès aux documents de l'État et qui se faisait forte, dans un second volet, de protéger les renseignements personnels qu'il détenait. À l'époque, le Québec faisait figure de pionnier. Depuis, le modèle inspire, les imitations sont nombreuses. C'est le cas notamment de l'Ontario et de la Colombie-Britannique qui, toutes deux, ont adopté le modèle québécois. Ce modèle conjugue dans une même loi l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Il se caractérise aussi par la création d'un organisme de surveillance et de contrôle qui jouit d'un pouvoir décisionnel. Le modèle est maintenant repris outre-atlantique, en Hongrie d'abord, au Royaume-Uni plus récemment, et dans certains États (*länder*) allemands, par exemple Berlin et Brandenbourg. Il est étudié sérieusement par la République fédérale de l'Allemagne.

---

9 William J. BROAD, « U.S. is tightening rules on keeping scientific secrets », in *The New York Times*, 17 février 2002; Eric LESER, « L'administration retire du Web des informations sensibles », in *Le Monde*, 17 octobre 2001.

10 *Attorney General's memorandum on the Freedom of Information Act*, 12 octobre 2001.

11 *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, c. 41.

12 *Loi modifiant le Code civil en matière de documents d'état civil*, L.Q. 2001, c. 41; *Loi modifiant le Code civil en matière de demande de documents d'état civil*, L.Q. 2001, c. 70.

La date anniversaire fait figure de symbole et mérite d'être soulignée. L'occasion est belle pour amener une réflexion en profondeur sur la loi et ses effets dans la société. Profitant de la mouvance internationale qui favorise la transparence administrative et des expériences menées dans certains pays, la Commission propose, dans le présent rapport, une vision nouvelle et audacieuse de l'accès à l'information gouvernementale. La Commission souhaite un débat public éclairant et des décisions innovatrices en découlant. La Commission avait lancé elle-même la discussion lorsque sa présidente, profitant d'une première rencontre avec les membres de l'Assemblée nationale après sa nomination, annonçait que le prochain rapport quinquennal allait porter sur le thème de l'accès à l'information :

> *Un citoyen ou une citoyenne bien informé participe aux grands débats de la société dans laquelle il ou elle vit et un citoyen ou une citoyenne bien informé fait valoir ses droits B on est tous d'accord. En cela, il me faut reconnaître l'apport remarquable de la Loi sur l'accès au parachèvement des règles juridiques qui assurent aux citoyens et citoyennes du Québec un droit à l'information. À n'en point douter, j'y vois là un signe indéniable de la santé de notre démocratie et de la maturité acquise au fil des ans.*
>
> *Cependant, 20 ans après l'adoption de la loi, il m'apparaît nécessaire de prendre la mesure de notre développement à cet égard : A-t-on atteint les objectifs que visait le législateur en 1982 lorsque, dans une rare unanimité, les députés votaient la Loi sur l'accès? Comment la loi est-elle utilisée? Les citoyens en sont-ils satisfaits? D'autres sociétés ont-elles progressé différemment? Quelles leçons en tirer? Quelles améliorations y apporter? Voilà, lancées en vrac, quelques questions qui animent mes pensées. Pour y répondre, réflexion et analyse s'imposent (...)*
>
> *Durant mon mandat comme présidente, j'entends engager cette réflexion avec mes collaborateurs afin de vous présenter, en 2002, un rapport quinquennal, c'est le prochain rapport quinquennal, portant, notamment, sur ces importantes questions*[13].

## Un modèle à parfaire

Adopté il y a vingt ans, le modèle québécois d'accès et de protection des renseignements personnels mérite, nous le croyons, une révision majeure. C'est à cette condition que le Québec demeurera dans le peloton de tête des États qui confèrent à leurs citoyens un droit d'accès à leurs documents ainsi que la protection des renseignements personnels qu'ils lui confient.

---

13 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, Commission de la culture, 1re session, 36e législature, 24 octobre 2000.

**Recommandation n° 1**

> ***La Commission recommande donc le maintien de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Toutefois, elle recommande que des modifications importantes soient apportées rapidement, particulièrement au chapitre de l'accès à l'information.***

Pour ce faire, la Commission fonde ses recommandations sur différentes études ou sur plusieurs documents mis à sa disposition. C'est le cas par exemple d'une étude critique réalisée par Nicole Duplé, professeure à la faculté de droit de l'Université Laval[14]. Il faut dire aussi que parallèlement à la démarche de la Commission, le gouvernement fédéral lançait de vastes travaux portant sur l'accès à l'information. C'est en effet en août 2000 que le gouvernement fédéral constituait un groupe d'étude sur l'accès à l'information. Ce groupe d'étude avait justement pour mandat d'examiner tous les éléments du cadre d'accès à l'information au niveau fédéral et de présenter des recommandations d'améliorations. Après dix-huit mois de recherche, d'études, de consultation et de réflexion, le Groupe a remis un volumineux rapport en juin 2002[15]. Dans l'intervalle, la Commission a pu bénéficier des études réalisées à la demande de ce groupe. Le rapport et les études en question constituent une contribution majeure à la réflexion sur l'accès à l'information gouvernementale.

De plus, la Commission a pu compter sur ses propres statistiques compilées quotidiennement à l'occasion de l'ouverture et du traitement des dossiers. Elle a effectué quelques vérifications de l'application de la loi et a constitué un certain nombre de groupes de discussion pour sonder les différents intervenants et les usagers de la loi. Malheureusement, comme nous allons le préciser plus loin, la Commission n'a pu disposer, au moment d'écrire ces lignes, des résultats d'un questionnaire soumis à plusieurs organismes publics par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

## Quand gouvernance rime avec transparence

Dans les années quatre-vingts, on a vu apparaître le concept de gouvernance. La bonne gouvernance, quant à elle, est associée à la démocratie. Selon la Banque mondiale, la transparence en est une composante essentielle. La transparence a souvent été décrite comme comprenant des élections libres, des tribunaux publics, des lois claires et une presse libre. Le droit à l'information qui en est lui-même aussi une composante, garantit une

***L'objectif de la loi québécoise n'était pas différent de celui de toutes les lois du genre à travers le monde, à savoir : rendre l'administration publique plus transparente et donc favoriser un exercice éclairé de la démocratie en donnant à toute personne la possibilité d'exercer un droit de regard sur les décisions de celle-ci.***

Micheline McNicoll
Cahiers de droit, 1993

---

14 Nicole DUPLÉ, *L'accès à l'information : examen critique de la loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères*, Québec, Université Laval, 2002.

15 Canada, Ottawa, Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, 2002, 233 p.

***Pour garantir un équilibre entre les impératifs de la vie privée et ceux de l'information du public, il faut abandonner les démarches fondées sur la quête de « règles » de droit précises; il faut proposer une démarche moins sécurisante, plus complexe mais infiniment plus susceptible de procurer effectivement cet équilibre.***

Pierre Trudel,
Centre de recherche en droit public
Droit du public à l'information et vie privée : deux droits irréconciliables?

participation de la société civile aux grands débats de la société. Il assure aux citoyens qui la composent une possibilité d'évaluation des actions des personnes qui les gouvernent. À ce titre, ce droit agit comme une forme de contrôles des citoyens sur les dirigeants politiques. Le mandant surveillant les réalisations du mandataire. Plus près de nous, le droit à l'information permettra par exemple au citoyen de connaître les éléments qui ont permis à l'administration de prendre une décision à son sujet, d'évaluer l'opportunité d'une action ou de connaître les risques associés à un projet sur l'environnement.

## De la nécessité de protéger les renseignements personnels

On l'a dit, le Québec s'est inscrit, dès 1982, au rang des États qui offrent à leurs citoyens une protection des renseignements personnels que ces derniers lui confient. En outre, d'une manière à la fois originale et audacieuse, les lois québécoises reconnaissent que les renseignements personnels sont protégés, qu'ils soient détenus par un organisme public ou par une entreprise privée. En cela, le Québec se distingue, en Amérique, par une approche globale et non sectorielle comme ont choisi de le faire nos voisins du Sud.

De ce fait, le Québec est devenu le premier État en Amérique à rencontrer les prescriptions d'une directive européenne qui interdit aux États membres de l'Union d'exporter des renseignements personnels vers des pays tiers qui n'offrent pas une protection adéquate.

Depuis, le Canada a lui aussi adopté une loi dont l'un des objectifs est de rencontrer cette obligation. Il s'agit de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*[16]. Celle-ci complète la loi qui accorde déjà une protection aux renseignements personnels détenus par l'État. Cette loi fédérale entre en vigueur par étapes successives au cours des prochaines années. Les champs d'application de ces lois se dessineront au cours des années à venir.

Au regard de l'accès au dossier par la personne concernée, la loi québécoise sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé semble être bien respectée, ce qui devrait faciliter la mise en application de la législation fédérale au Québec. Cependant, il est important de mentionner que dans certains cas, la loi fédérale impose des règles moins sévères que celles de la Loi sur le secteur privé. Effectivement, par exemple, du point de vue du consentement, la loi fédérale semble accepter, dans le cas d'informations moins sensibles, le consentement implicite

16 L.C. 2000, c. 5.

de la personne concernée ou visée par les renseignements susceptibles d'être communiqués ou utilisés par une entreprise.

La loi du Québec, par ailleurs, est beaucoup plus sévère en ce que dans tous les cas, le consentement à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et donné à des fins spécifiques[17]. Les communications de renseignements personnels à des fins statistiques ou à des fins de recherche constituent une autre illustration qu'à l'occasion, les règles fédérales sont moins sévères ou exigeantes. Il nous faut souhaiter que les entreprises se conforment à la norme la plus exigeante. En tout état de cause, l'impact de cette législation sur la loi québécoise devrait faire l'objet d'une surveillance attentive, afin d'éviter un affaissement des normes de protection des renseignements personnels.

Dans la recherche des normes les plus exigeantes pour assurer aux renseignements personnels la plus grande protection, il nous faut examiner particulièrement le cas des demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements personnels à des fins d'étude ou de recherche. Le présent rapport en fait état.

De même c'est l'utilisation grandissante des technologies de l'information qui retiendra l'attention de la Commission dans une partie du présent rapport. Objet de fascination, les technologies séduisent. Indéniablement, elles ont apporté et continuent d'apporter à la société des bienfaits que nul n'oserait contester. Toutefois, comme toutes les découvertes, les technologies amènent dans leur sillage des effets insoupçonnés. C'est le cas par exemple des caméras de surveillance qui, miniaturisées et à prix très modestes, permettent de surveiller les voisins, les gardiennes d'enfants ou encore les chauffeurs d'autobus scolaire. Une mise en garde s'impose afin d'éviter de transformer notre monde en une société de surveillance.

D'autre part, gouvernement en ligne, création de mégabanques de données, possibilité énorme d'échanges de renseignements personnels entre organismes publics, les problématiques se présentent différemment ou sont carrément nouvelles et requièrent des solutions novatrices. Ces sujets constitueront le noyau des thèmes abordés en matière de protection des renseignements personnels.

Ce quatrième rapport quinquennal de la Commission se divise en cinq parties.

La première partie est consacrée à l'accès aux documents des organismes publics et à la transparence administrative. Cette partie, qui se veut le cœur du présent rapport, insistera plus particulièrement sur les modifications propres à améliorer le régime québécois d'accès à l'information.

Une deuxième partie couvrira le volet de la protection des renseignements personnels dans le secteur public. Technologies de l'information et autorisations de recherche retiendront plus particulièrement notre attention.

---

17 Loi sur le secteur privé, art. 14.

En troisième partie, sera abordée la mise en œuvre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

Parce qu'elles sont d'actualité et qu'elles traduisent aussi d'importants débats de société, les questions relatives à la génétique, aux cartes d'identité, aux renseignements recueillis au sujet des locataires et à la cybersurveillance des travailleurs seront également traitées. La quatrième partie est consacrée à ces sujets.

Finalement, une cinquième et dernière partie commentera les mandats de la Commission et les outils mis à sa disposition pour les réaliser. La nécessaire indépendance de la Commission vis-à-vis les autorités ministérielles sera aussi discutée.

# PARTIE 1

# L'accès aux documents des organismes publics

# PARTIE 1 – L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS

L'émergence de la société d'information fondée sur le savoir confère à l'information un rôle de premier plan dans tous les aspects de notre vie. Or, l'État et ses composantes comptent parmi les plus importants dépositaires d'informations. L'accès à ces informations est indispensable pour nous assurer une pleine participation aux activités de la société et pour maintenir le caractère démocratique de nos institutions.

***Grâce au droit de savoir, on constate un plus grand sens des responsabilités, davantage d'honnêteté, de modération et d'intégrité, de meilleurs conseils et un processus décisionnel plus altruiste. Chaque demande qui expose les abus de pouvoir et les privilèges excessifs, ou seulement la simple sottise, profite financièrement au public et sert ses intérêts.***

John Grace
Ancien commissaire à
l'information du Canada
Rapport annuel 1996-1997

Dresser le bilan de l'expérience québécoise au chapitre de l'exercice du droit d'accès à l'information n'a rien d'une entreprise futile et simplement rhétorique. Au contraire, cet exercice doit permettre de pointer les améliorations que pourrait apporter le législateur à une loi qui a fait l'objet de peu de modifications depuis son adoption, il y a maintenant 20 ans.

Or, au seul chapitre des moyens de communications, la dernière décennie a été fertile en développements de toutes sortes. Il paraît maintenant banal de souligner que les nouvelles technologies de l'information ont sans contredit modifié plusieurs aspects de notre vie économique, sociale, culturelle et politique. Véhicules favorisant une meilleure circulation de l'information, ces technologies doivent faciliter et améliorer l'exercice du droit d'accès à l'information par les citoyens.

Évidemment, le présent exercice de révision de la loi s'attarde aux possibilités qu'offrent les technologies de l'information pour rendre accessibles un plus grand nombre de documents et le plus rapidement possible. Mais il demeure que ces technologies ne sont que des outils qui facilitent l'accès à de l'information publique. Or, favoriser un meilleur accès à l'information va bien au-delà du recours à des outils de communication plus performants.

Voilà pourquoi d'autres avenues doivent être explorées pour élargir la portée réelle du droit d'accès à l'information et en faciliter l'exercice par le citoyen. À cet effet, la Commission propose d'introduire un mode de publication automatique de l'information dont l'objectif serait de rendre accessible l'information sans qu'il ne soit nécessaire pour le citoyen de formuler une demande d'accès à un document précis.

Afin d'assurer un meilleur accès à l'information, la Commission invite également le législateur à réfléchir à la portée de l'article 37 de la Loi sur l'accès. En vertu de cette disposition, un organisme peut refuser, à sa discrétion, de communiquer un avis ou une recommandation pour

une période de dix ans. Or, un recours excessif et injustifié à cette restriction à l'accès peut nuire considérablement au respect du droit à l'information.

La Commission propose aussi de faire du responsable de l'accès aux documents un partenaire majeur dans la réalisation des objectifs d'ouverture et de transparence visés par la Loi sur l'accès. En outre, elle invite le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès à assumer le leadership d'une vaste opération dont le but serait de développer une culture de l'accès à l'information au sein des organismes publics.

Personne ne sera non plus surpris de lire que la Commission insiste à nouveau sur l'importance de procéder à une mise à jour de la liste des organismes qui sont assujettis à l'application de la Loi sur l'accès. Le nombre d'organismes assujettis à la Loi sur l'accès indique jusqu'où l'État est prêt à faire preuve de transparence. Fusion d'organismes, impartition, création de filiales d'organismes publics, organismes sans but lucratif largement subventionnés par l'État : autant de nouveaux modes de gestion, inexistants il y a vingt ans, qui justifient une redéfinition de la liste d'organismes assujettis à la Loi sur l'accès.

À ce dernier sujet, comme à bien d'autres d'ailleurs, le Projet de loi n° 122 contient plusieurs pistes de solution. Nul ne s'étonnera de l'insistance de la Commission pour que ce projet de loi puisse connaître un sort plus heureux que celui de mourir au feuilleton de l'Assemblée nationale.

Mais avant d'aborder les mesures concrètes visant à élargir la portée du droit d'accès, la Commission souhaite rappeler les fondements du droit d'accès à l'information et en décrire son étendue.

La Commission signale que la présente partie du rapport n'aborde que les questions relatives à l'accès aux documents administratifs. Ainsi, le sujet du droit d'accès aux renseignements personnels par la personne concernée n'y sera pas traité.

## 1.1. L'accès à l'information : un droit fondamental?

### *L'accès à l'information et la démocratie*

Plusieurs manifestations de la démocratie sont largement tributaires de l'accès à l'information détenue par l'État. Exercice du droit de vote pour le choix de nos dirigeants, reddition de compte de l'administration publique, voire même liberté d'expression, liberté d'opinion ou liberté de presse ne seraient que des coquilles vides s'ils ne pouvaient s'appuyer sur une information de qualité. Transparence et démocratie vont donc de pair.

***La loi, par son rattachement à certains droits fondamentaux protégés par la Charte des droits et libertés de la personne (droit à la protection de la vie privée; droit à l'information) a donc un caractère législatif fondamental.***

Jean-Louis Beaudoin
Cour d'appel du Québec
Conseil de la magistrature du Québec
c. Commission d'accès à l'information
2000

La démocratie va bien au-delà de l'exercice du droit de vote. Entre deux périodes électorales, les citoyens veulent connaître les faits et gestes de ceux qui les gouvernent. D'où un besoin de grande transparence de l'État. Outre qu'elle favorise une meilleure reddition de compte, la transparence de l'administration publique engendre aussi l'adoption de meilleures politiques qui prennent en compte les besoins et opinions de la population.

Tel que l'a déjà précisé la Cour suprême du Canada, une loi en matière d'accès à l'information favorise la démocratie en garantissant aux citoyens l'accès à l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique et en obligeant les politiciens à rendre compte de leurs activités[18].

Dans les pays puisant à la tradition parlementaire britannique, le secret gouvernemental a longtemps été invoqué par l'État pour mettre à l'abri l'information qu'il jugeait inopportun de révéler. Responsabilité ministérielle et serment de discrétion des fonctionnaires étaient alors considérés comme un sérieux frein à la divulgation de documents.

Toutefois, au cours des dernières décennies, divers phénomènes ont amené l'administration publique à reconnaître la nécessité d'une plus grande diffusion de l'information. Tel est en effet le résultat engendré entre autres par une intervention accrue de l'État dans la vie économique et sociale et un accroissement des besoins d'information découlant d'une meilleure scolarisation.

Plus de quarante-huit États[19] ont traduit le principe de la transparence de leur administration publique dans une loi d'accès à l'information. Si l'on excepte la Suède, où la Constitution du pays reconnaît depuis 1766 le droit d'accès aux documents officiels[20], ces législations sont pour la plupart assez récentes. Ainsi, la Finlande[21] fut la première en 1951 à adopter une loi d'accès à l'information suivie, quinze ans plus tard, par les États-Unis avec l'adoption de la *Freedom of Information Act*[22]. La France[23] a introduit le droit d'accès aux documents administratifs en 1978. Au Canada, les lois fédérale, provinciales et territoriales furent pour la presque totalité adoptées au début des années 1980. La loi de Nouvelle-Zélande[24] date de 1982 de même que celle de l'Australie[25]. Ce n'est que tout récemment, et après maintes résistances, que le Royaume-Uni[26] a finalement suivi le mouvement en adoptant sa propre loi.

---

18 *Dagg* c. *Canada (ministre des Finances)* [1997] 2 R.C.S. 403, 433.

19 Nicole DUPLÉ, *op.cit.*, note 14, Canada, Groupe d'étude sur l'accès à l'information, *op.cit.*, note 15.

20 *The Freedom of Press Act - Chapter II : On the Public Character of official documents*, http://www.uni-wuerzburg.de/law/sw03000.html.

21 Nicole DUPLÉ, *op. cit.*, note 14.

22 *The Freedom of Information Act* (FOIA), 5 U.S.C. S.552, http://www.usdoj.gov./04foia/foiastat.htm.

23 *Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, http://www. admi.net/jo/loi78-753.html telle que modifiée par la *Loi no 321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, J.O. n° 88 du 13 avril 2000, http://www. adminet.com/jo/20000413/FPPX9800029L.html.

24 *Official Information Act 1982*, http://www. rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/reprint/text/1982/an/156.html.

25 *Freedom of Information Act 1982*, http://www. austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222.txt.

26 *Freedom of Information Act 2000*, http://www. hmso/gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm.

Le 21 février 2002, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, regroupant maintenant quarante-quatre pays, a adopté la *Recommandation (2002) 2 portant sur l'accès aux documents détenus par les autorités publiques.* Le préambule de ce texte souligne « l'importance que revêt, dans une société démocratique pluraliste, une administration publique transparente et la disponibilité immédiate d'informations sur les questions d'intérêt public ».

La Recommandation du Comité est également fondée sur des principes identiques à ceux identifiés dans certaines législations nationales des membres du Conseil :

> *Estimant qu'un large accès aux documents publics, sur une base d'égalité et en application de règles claires :*
>
> *- permet au public d'avoir un aperçu suffisant et de se former une opinion critique sur l'état de la société dans laquelle il vit et sur les autorités qui le gouvernent, tout en favorisant la participation éclairée du public aux affaires d'intérêt commun;*
>
> *- favorise l'efficacité de l'administration et contribue à maintenir son intégrité, en évitant le risque de corruption;*
>
> *- contribue à affirmer la légitimité de l'administration en tant que service public et à renforcer la confiance du public dans ses autorités;*
>
> *(...)*

On le constate, les valeurs qui sous-tendent les lois sur l'accès à l'information ont un caractère largement universel et associent étroitement démocratie, transparence et reddition de comptes.

***En période d'urgence ou de menace, il est parfois nécessaire pour les États de retirer certains droits aux citoyens et de conférer de nouveaux pouvoirs aux gouvernements. N'oublions cependant pas que l'histoire regorge d'exemples où des États se sont octroyés sans raison valable des pouvoirs sous prétexte de protéger le bien-être de la collectivité. Il incombe à toute démocratie qui se respecte de faire obstacle à la tentation des États d'aller trop loin.***

Rapport annuel du Commissaire à
l'information du Canada
2001-2002

### *L'accès à l'information et le respect des droits et libertés fondamentales*

La santé de la démocratie est donc largement tributaire du droit d'accès à l'information. Mais au-delà de la sauvegarde de la démocratie et de la transparence de l'appareil gouvernemental et administratif, l'exercice du droit d'accès à l'information peut être un préalable essentiel à l'exercice ou au respect des autres droits et libertés dont nous sommes investis.

Ainsi, la *Charte des droits et libertés de la personne*[27] reconnaît que toute personne est titulaire du droit à la vie ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne. Cependant, pour protéger et faire valoir ces droits, il nous faut de l'information, par exemple, sur les dangers que peuvent représenter les conditions de notre environnement. Si nous sommes sis à côté d'un danger qui menace notre santé ou notre intégrité et que nous ne sommes pas conscients de ce danger, nous ne serons pas en mesure de faire valoir nos droits.

[27] L.R.Q., c. C-12.

Il en va de même pour la liberté d'opinion ou la liberté d'expression : l'absence d'une information complète, fiable et de qualité limiterait considérablement l'exercice de ces libertés.

### *L'article 44 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne*

L'article 44 de la *Charte des droits et libertés de la personne* reconnaît que toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi. La reconnaissance de ce droit figure au chapitre portant sur les droits économiques et sociaux. Tout comme les autres droits économiques et sociaux énoncés dans la Charte, le droit à l'information peut être limité par une loi sans qu'il ne soit nécessaire d'introduire, dans cette loi, une disposition dérogatoire à la Charte.

En effet, conformément à l'article 52 de la Charte, seule une disposition d'une loi qui déroge aux articles 1 à 38 doit énoncer expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

***Au Québec, le statut du droit à l'information dans la hiérarchie juridique ne se pose pas dans les mêmes termes que dans le reste du Canada. La province est l'un des seuls États au monde à avoir expressément inclus le droit à l'information dans sa Charte des droits et libertés de la personne.***

Lucie Guibault
La Revue du Barreau
1992

Ainsi, une loi devra expressément et obligatoirement mentionner qu'elle s'applique malgré la Charte si elle déroge notamment au droit à la vie ainsi qu'au droit à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de la personne, aux libertés de conscience, de religion, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association, au droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation, au droit au respect de sa vie privée et au droit au respect du secret professionnel.

Parce que le droit à l'information n'est pas inscrit dans les chapitres regroupant les articles 1 à 38 et portant sur les libertés et droits fondamentaux, les droits politiques ou les droits judiciaires, il jouit donc d'une protection plutôt relative.

Or, nous l'avons vu, l'accès à l'information est à la fois essentiel au maintien de nos institutions démocratiques et au respect des droits et libertés qui nous sont reconnus par la Charte. Dans de telles circonstances, on peut se demander si le droit à l'information ne devrait pas jouir d'une protection équivalente à celle qui est reconnue par la Charte aux autres catégories de libertés et de droits.

**Recommandation n° 2**

***La Commission invite le législateur à s'interroger sur la pertinence de modifier la Charte des droits et libertés de la personne afin que le droit à l'information puisse jouir d'une protection équivalente à celle des libertés et droits fondamentaux, des droits politiques ou des droits judiciaires.***

## 1.2. L'accès aux documents des organismes publics : mode d'emploi

### 1.2.1. La reconnaissance du droit d'accès à l'information

Adoptée en 1982, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* scelle la reconnaissance du droit pour toute personne d'obtenir l'information détenue par l'administration publique. Cette loi s'applique à plus de 3 300 organismes publics. Ministères et organismes gouvernementaux, municipalités et organismes qui en relèvent, institutions d'enseignement et établissements du réseau de la santé et des services sociaux y sont assujettis [28].

L'article 9 de la Loi sur l'accès énonce la règle générale : toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public. Seule une exception énoncée expressément dans la Loi sur l'accès permet de passer outre à ce droit. S'inspirant du Rapport Paré[29] et des nombreuses consultations menées auprès des intéressés au début des années 80, le législateur a inscrit à la loi des restrictions qui permettent de protéger certains renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales, les négociations entre organismes publics, l'économie, l'administration de la justice et la sécurité publique, les décisions administratives ou politiques et la vérification[30].

***L'information précède tout, elle est le ciment qui tient ensemble les principaux éléments qui permettent à notre société d'évoluer : culture, langue, éducation, économie, etc. C'est l'information qui rend possibles l'établissement des consensus nécessaires à la démocratie, l'implication des citoyens via leurs groupes d'intérêts ou le développement de projets communs de société. C'est elle qui insère les micro-changements de comportements dans la trame des rapports quotidiens entre les êtres rendant possibles les mutations et les ruptures parce qu'elle modifie leur mémoire collective.***

Michel Cartier
Le nouveau monde des infostructures

Tout comme les autres dispositions de la Loi sur l'accès, l'article 9 a un caractère prépondérant sur toutes les autres lois[31]. Pour restreindre l'accès à un document autrement que de la manière qui est autorisée par la Loi sur l'accès, une loi particulière devra donc introduire une disposition qui mentionnera expressément que la restriction à l'accès à un document s'applique malgré la Loi sur l'accès.

La loi s'applique quelle que soit la forme des documents : écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre[32]. Toutefois, sont exclus de l'application de la loi les documents suivants : les actes et registre de l'état civil, les registres et autres documents conservés dans les bureaux de

---

28 Les articles 3 à 7 de la Loi sur l'accès définissent la notion d'organismes publics.

29 QUÉBEC, Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, *Information et liberté : rapport*, Québec, ministère des Communications, 1981, 225 p.

30 Loi sur l'accès, art. 18 à 41. Une description exhaustive de ces restrictions sera faite à la section 1.2.3.

31 L'article 168 de la Loi sur l'accès prévoit que les dispositions de cette dernière prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la Loi sur l'accès.

32 Loi sur l'accès, art. 1.

la publicité des droits à des fins de publicité, le registre constitué en vertu de la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales* et certaines archives privées[33].

Dans une tentative pour aider le citoyen à s'y retrouver, l'article 16 de la loi oblige les organismes publics à classer leurs documents de manière à en permettre le repérage. Ils doivent donc établir et tenir à jour une liste de classement des documents. Cette dernière doit être suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès. La liste de classement peut être consultée sur place ou encore à distance, par voie électronique.

Au sein de chaque organisme public, un responsable de l'accès aux documents doit voir à l'application de la Loi sur l'accès. Traduisant l'importance de ce rôle, la loi prévoit que ce responsable est la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme. Cette dernière pourra toutefois désigner comme responsable de l'accès un membre de son personnel de direction et lui déléguer tout ou partie de ses fonctions[34].

### 1.2.2. La demande d'accès à un document

Pour assurer l'exercice du droit d'accès, la procédure se doit d'être simple, rapide et peu onéreuse. C'est ce que vise la Loi sur l'accès[35].

Toute demande d'accès à un document doit être adressée au responsable de l'accès de l'organisme public. Si une personne le requiert, le responsable doit prêter assistance pour la formulation de la demande d'accès et l'identification du document demandé. Le responsable doit donner suite à la demande d'accès dans les vingt jours qui suivent. Si nécessaire, et après en avoir avisé le demandeur, un délai additionnel de 10 jours pourra être ajouté. Au terme de ces délais, le silence du responsable est assimilé à un refus de communiquer le document.

***Le premier alinéa de l'article 9, pierre angulaire de la Loi sur l'accès, énonce que toute personne a droit d'accès aux documents d'un organisme public. L'énoncé d'un tel principe vise à mettre en valeur le précepte de la transparence de l'administration publique qui était autrefois méconnu, voire inconnu ou à tout le moins ignoré, au sein des organismes publics.***

Yvon Duplessis
Jean Hétu
**L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels**

La demande d'accès peut être verbale ou écrite. Toutefois, le demandeur devra avoir formulé sa demande par écrit s'il souhaite demander à la Commission de réviser le refus d'un responsable de lui communiquer le document demandé.

Le droit d'accès peut être exercé par consultation du document sur place ou encore par l'obtention d'une copie du document, le choix en étant laissé au demandeur. Depuis tout récemment, la Loi sur l'accès prévoit également que la consultation du document peut se faire à

33 *Id.*, art. 2.
34 *Id.*, art. 8.
35 La procédure d'accès est décrite aux articles 42 à 52.1 de la Loi sur l'accès.

distance[36]. Ce mode de consultation implique évidemment un accès à l'information par voie électronique.

L'accès à un document est gratuit. Toutefois, des frais n'excédant pas le coût de la transcription du document, de sa reproduction ou de sa transmission peuvent être exigés[37]. Aucuns frais ne peuvent être exigés pour la recherche du document. L'organisme doit informer le requérant du montant approximatif qui lui sera facturé avant la transcription, la reproduction ou la transmission du document. Ces frais et les modalités de paiement de ces derniers sont prescrits par règlement du gouvernement[38].

Le responsable de l'accès peut refuser de communiquer le document si une restriction au droit d'accès trouve application. Dans ce cas, il avise le demandeur de sa décision en la motivant et en précisant les dispositions de la loi sur lesquelles il fonde son refus[39]. Il doit également l'aviser qu'il peut demander à la Commission d'accès à l'information de réviser sa décision[40].

Une procédure particulière est prévue pour les demandes d'accès concernant des documents qui contiennent certaines catégories de renseignements fournis par des tiers. Le responsable de l'accès devra ainsi aviser le tiers de la demande d'accès et ce dernier pourra, dans les vingt jours suivants, signifier son accord ou son opposition à la communication du document. Si le responsable entend communiquer le document malgré l'opposition du tiers, ce dernier pourra s'adresser à la Commission pour faire valoir son point de vue avant que le document n'ait été communiqué[41].

### 1.2.3. Les motifs de refus d'accès à un document

La reconnaissance effective d'un droit d'accès à l'information va bien au-delà de sa consécration dans un texte législatif. Bien souvent, la "générosité" d'un droit d'accès à l'information dépendra de l'étendue des restrictions à ce principe inscrites dans la loi. Il appartient donc au législateur de pointer ce qui relève ou non de l'intérêt public et de déterminer le point d'équilibre entre ce qui doit être accessible et ce qui ne doit pas l'être. La détermination de ce que représente l'intérêt public revêt alors toute son importance afin que puissent être maintenues transparence et démocratie. Comme les événements du 11 septembre l'ont démontré, le droit d'accès à l'information peut être précaire, principalement lorsque la sécurité publique est en cause.

Comme toutes les lois de même nature adoptées par d'autres législatures, la Loi québécoise sur l'accès à l'information reconnaît que l'administration publique peut retenir, en certaines

---

36 *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, L.Q. 2001, c. 32, art. 84.

37 Loi sur l'accès, art. 11.

38 *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs*, Règlement du Québec, (1982-2002), C. A-2.1, r.1.1.

39 Loi sur l'accès, art. 50.

40 *Id.*, art. 51.

41 *Id.*, art. 25 et 49.

circonstances, un document sollicité par un citoyen. Un responsable de l'accès ne pourra toutefois refuser de communiquer un document que si la loi l'autorise expressément.

Une demande d'accès pourra être rejetée pour certains motifs qui relèvent davantage de la forme que du fond :

- Le document est inexistant. La Loi sur l'accès prévoit que le droit d'accès ne porte que sur les documents dont la communication ne requiert ni calcul, ni comparaison de renseignements (art. 15).

- La demande d'accès relève davantage de la compétence d'un autre organisme public ou elle est relative à un document produit par un autre organisme public ou pour son compte (art. 48). Dans ce cas, le responsable de l'accès devra indiquer au demandeur le nom de l'organisme compétent et celui de son responsable de l'accès.

- La demande d'accès n'est pas suffisamment précise pour permettre de trouver le document (art. 42). La Loi prévoit toutefois que le responsable doit prêter assistance, pour la formulation d'une demande et l'identification du document, à toute personne qui le requiert (art. 44).

***Tous les examens de la Loi sur l'accès à l'information réalisés au cours des 20 dernières années par des spécialistes externes ont abouti à la même conclusion : il faut réduire la portée des exemptions, élargir le champ d'application de la Loi pour inclure de nouveaux documents et institutions, accroître l'efficacité du système, réduire les droits demandés qui constituent un obstacle, renforcer les pouvoirs de surveillance et exiger que le gouvernement rende davantage compte de ses obligations aux termes de la loi.***

John M. Reid
Commissaire à l'information du Canada
Rapport spécial au Parlement
Septembre 2002

- Sur autorisation de la Commission, un organisme public peut ne pas tenir compte de demandes d'accès qui sont manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique (art. 126).

Mais les restrictions à l'accès qui retiendront davantage notre attention sont celles que le législateur a regroupées aux articles 18 à 41 de la Loi sur l'accès. Après avoir dessiné les contours de ces motifs de refus à l'accès, nous analyserons le rôle que doivent jouer les responsables de l'accès aux documents lorsqu'ils sont appelés à décider du caractère accessible ou non d'un document.

***Faire fonctionner efficacement la procédure d'accès à l'information s'avère difficile même dans les circonstances les plus favorables. Plusieurs partis ayant des intérêts divergents ont des attentes opposées concernant la procédure d'accès à l'information. Plusieurs de ces attentes sont légitimes, d'autres ne le sont pas. Plusieurs sont réalistes, d'autres le sont moins. (traduction)***

Christopher Berzins
Advocates'Quarterly
Septembre 2002

### *Des restrictions établies par le législateur*

La Loi prévoit six grandes catégories de restrictions sur lesquelles le responsable de l'accès aux documents doit fonder son motif de refus de communiquer un document.

Peu importe la catégorie à laquelle appartient une restriction à l'accès, elle aura toujours un caractère obligatoire ou facultatif. Une restriction obligatoire ne laisse aucune marge de manœuvre au responsable de l'accès : le document ne doit pas être communiqué. Tel est le cas, par exemple, d'un renseignement relatif à un secret industriel, un renseignement ayant une incidence sur l'administration de la justice et la sécurité publique ou encore un renseignement personnel n'ayant pas un caractère public conformément à la loi.

Contrairement à ces restrictions qui ont caractère obligatoire, d'autres revêtent un caractère facultatif. Il appartiendra alors au responsable de l'accès aux documents d'un organisme public de décider si un document peut être accessible ou pas. Ainsi, il pourra décider qu'une analyse, un avis ou une recommandation ne pourront être transmis au demandeur d'accès avant l'écoulement d'un délai fixé par la loi.

Certaines restrictions sont fondées sur l'existence d'un préjudice si le document est communiqué alors que d'autres restrictions s'appliquent dès que le document appartient à une catégorie particulière de renseignements. Par exemple, un renseignement fourni par un tiers ne devra pas être transmis si sa communication risque de causer une perte à ce tiers. Le préjudice à éviter est la perte causée à ce tiers. Par contre, si le renseignement est un renseignement personnel, le responsable devra en refuser l'accès dès qu'il aura fait le constat que le renseignement demandé est un renseignement personnel. Il n'aura pas à évaluer si un préjudice peut être causé ou non par la communication du renseignement.

***a) Les renseignements ayant une incidence sur les relations intergouvernementales (articles 18 et 19)***

Sous cette catégorie, le législateur reconnaît deux motifs de refus facultatifs.

Conformément à l'article 18, le gouvernement, un ministère, le lieutenant-gouverneur, le Conseil exécutif et le Conseil du trésor peuvent refuser de communiquer un renseignement obtenu d'un gouvernement autre que celui du Québec, d'un organisme d'un tel gouvernement ou d'une organisation internationale.

Quant à l'article 19, il stipule qu'un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement lorsque sa divulgation porterait vraisemblablement préjudice à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale.

***b) Les renseignements ayant des incidences sur les négociations entre organismes publics (article 20)***

Une autre restriction facultative est inscrite à l'article 20. Cette fois, un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement si cette divulgation entraverait vraisemblablement une négociation en cours avec un autre organisme public dans un domaine de leur compétence.

***c) Les renseignements ayant des incidences sur l'économie (articles 21 à 27)***

Cette importante catégorie regroupe des motifs de refus d'accès qui sont soit facultatifs, soit obligatoires, selon la qualité du propriétaire de l'information. Si le renseignement a été fourni par un tiers, un responsable de l'accès ne pourra pas le communiquer, à moins que certaines conditions ne soient respectées.

En vertu de l'article 21, un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement, voire même d'en confirmer l'existence, dont la divulgation aurait pour effet de révéler un emprunt, un projet d'emprunt, une transaction ou un projet de transaction relatifs à des biens, des services ou des travaux, un projet de tarification, un projet d'imposition d'une taxe ou d'une redevance ou de modification d'une taxe ou une redevance. Toutefois, le refus doit également être fondé sur le fait que la communication aura vraisemblablement pour effet de procurer un avantage indu à une personne, de lui causer un préjudice sérieux ou encore de porter sérieusement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité.

L'article 22 permet à un organisme public de refuser de communiquer un secret industriel qui lui appartient. Ce même article permet également de garder confidentiel un renseignement industriel ou un renseignement financier, commercial, scientifique ou technique, mais seulement si la divulgation de ce renseignement risque vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire à la compétitivité de l'organisme.

La Loi sur l'accès protège également de façon particulière les renseignements détenus par des organismes publics mais fournis par des tiers. Ainsi, l'article 23 prévoit qu'un organisme public doit refuser de communiquer le secret industriel d'un tiers ou d'un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle à moins que ce tiers n'y consente.

Une interdiction de communication de même nature existe également pour les autres types de renseignements fournis par des tiers. Toutefois, précise l'article 24, pour ces autres catégories de renseignements, il faudra démontrer que leur divulgation risque vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.

Les restrictions à l'accès reconnues aux articles 22 à 24 deviennent toutefois caduques si la communication d'un renseignement visé à ces articles permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement.

Finalement, l'article 27 autorise la rétention d'une information dont la divulgation aurait vraisemblablement pour effet de révéler un mandat ou une stratégie de négociation de

convention collective ou de contrat. Cette restriction n'est toutefois valide que pour une période de huit ans à compter du début de la négociation. Ce même article autorise également le responsable à refuser la communication, pour une période de dix ans, d'une étude préparée en vue de l'imposition d'une taxe, d'un tarif ou d'une redevance.

***d) Les renseignements ayant des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique (articles 28 à 29.1)***

Cette catégorie de restrictions oblige le responsable de l'accès à refuser la communication d'un document si certaines conditions sont rencontrées. Si tel est le cas, aucun pouvoir discrétionnaire ne pourra être exercé.

L'article 28 vise particulièrement la protection des renseignements de nature policière. Ne sera donc pas communiqué un renseignement obtenu par une personne chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, ou par le service de sécurité interne d'un organisme public désigné par règlement, si la divulgation du renseignement serait susceptible :

1. d'entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires;
2. d'entraver le déroulement d'une enquête;
3. de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information, un programme ou un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois;
4. de mettre en péril la sécurité d'une personne;
5. de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet;
6. de révéler les composantes d'un système de communication destiné à l'usage d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi;
7. de révéler un renseignement transmis à titre confidentiel par un corps de police ayant compétence hors du Québec;
8. de favoriser l'évasion d'un détenu;
9. de porter atteinte autrement au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause.

L'article 29 empêche également la communication d'un renseignement portant sur une méthode ou une arme susceptible d'être utilisée pour commettre un crime ou une infraction à une loi. Une interdiction de communication est aussi prévue pour un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de réduire l'efficacité d'un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne.

Finalement, tout en reconnaissant que la décision rendue par un organisme public dans l'exercice de fonctions quasi judiciaires est publique, l'article 29.1 impose le respect du secret d'un renseignement obtenu alors que cet organisme siégeait à huis clos ou le respect des ordonnances de non-publication, non-divulgation ou non-diffusion rendues par ce même organisme.

***e) Renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives ou politiques (articles 30 à 40)***

Les restrictions à l'accès visant à protéger les renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives ou politiques sont celles que soulèvent le plus souvent les responsables de l'accès aux documents. Seuls les documents décrits à l'article 33 sont sujets à un refus de communication obligatoire. Dans tous les autres cas, le responsable de l'accès pourra exercer son pouvoir discrétionnaire pour accorder ou non accès au document recherché.

Ainsi, les restrictions à l'accès énumérées à l'article 33 interdisent la communication des documents suivants avant l'expiration d'un délai de 25 ans de leur date :

1. les communications du Conseil exécutif à l'un de ses membres, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que le Conseil exécutif n'en décide autrement;
2. les communications d'un membre du Conseil exécutif à un autre membre de ce conseil, à moins que l'auteur n'en décide autrement;
3. les recommandations du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel au Conseil exécutif, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;
4. les recommandations d'un membre du Conseil exécutif au Conseil exécutif, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;
5. les analyses effectuées au sein du ministère du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor et portant sur une recommandation ou une demande faite par un ministre, un comité ministériel ou un organisme public, ou sur un projet de texte législatif ou réglementaire;
6. les mémoires ou les comptes rendus des délibérations du Conseil exécutif ou d'un comité ministériel;
7. une liste de titres de documents comportant des recommandations au Conseil exécutif ou au Conseil du trésor;
8. l'ordre du jour d'une réunion du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel.

Au niveau municipal, l'article 33 précise que sont également protégés pour un délai de 25 ans à compter de leur date, les mémoires des délibérations du comité exécutif, les recommandations qui sont lui sont faites par ses membres et les communications entre ses membres.

Les mémoires de délibérations des séances d'un conseil d'administration ou des membres d'un organisme public sont protégés pour une période de quinze ans de leur date. Toutefois, ajoute l'article 35, il s'agit là d'une restriction à l'accès facultative et le responsable pourra, contrairement à ce qui est prévu pour le Conseil exécutif, communiquer le document à tout moment.

L'article 30 permet au Conseil exécutif de refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'une décision résultant de ses délibérations ou d'un décret dont la publication est différée. De même, le Conseil du trésor peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication de ses décisions.

Une opinion juridique, précise l'article 31, pourra ne pas être communiquée. Toutefois, cette opinion doit porter sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité ou la validité d'un texte législatif ou réglementaire, d'une version préliminaire ou d'un projet de texte législatif ou réglementaire.

La loi reconnaît deux situations qui donnent ouverture au refus de communiquer une analyse. Ainsi, en vertu de l'article 32, une analyse pourra ne pas être accessible si sa communication risque vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire. Un tel refus de communiquer est également autorisé si l'analyse a été produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel qui est toujours en cours. Dans ce dernier cas, souligne l'article 39, l'analyse sera accessible dès que la recommandation aura fait l'objet d'une décision ou, en l'absence d'une telle décision, au terme de l'écoulement d'une période de cinq ans à compter de la date de l'analyse.

La Loi sur l'accès prévoit un régime particulier pour les documents du bureau ou du cabinet des élus, qu'ils soient membres de l'Assemblée nationale ou d'un organisme scolaire ou municipal. L'article 34 établit le principe général que ces documents sont inaccessibles, à moins que l'élu ne juge opportun leur communication.

En vertu de l'article 36, un organisme public peut refuser de communiquer toute version préliminaire ou tout projet de texte législatif ou réglementaire jusqu'à l'expiration d'un délai de dix ans de sa date. Il en est de même pour les analyses qui se rapportent à ces textes. Toutefois, ces dernières, sauf si elles émanent du Conseil exécutif ou du Secrétariat du Conseil du trésor, deviennent publiques et accessibles dès que le projet de texte législatif est déposé à l'Assemblée nationale ou que le projet de texte réglementaire est rendu public.

Invoqué sur une base on ne peut plus régulière, l'article 37 ferme plus souvent qu'à son tour la voie d'accès à un document. Cette disposition prévoit qu'un organisme public peut refuser de

***Il faut qu'il y ait entre la divulgation d'une information donnée et le préjudice allégué un lien clair et direct. La non-divulgation ne doit pas avoir pour seul objectif de faciliter le travail de l'organisme en question et doit se justifier par un vécu professionnel.***

Charles Gonthier
Cour suprême du Canada
Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles), 2002

communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions. Le responsable peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence. La section 1.3.2 du présent rapport analysera plus en détails l'utilisation qui est faite de l'article 37.

Visant des documents de même nature, l'article 38 permet à un organisme de refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits cette fois par un organisme qui en relève ou faits à un autre organisme public. Toutefois, contrairement aux avis et recommandations visés par l'article 37, ces documents deviendront accessibles dès qu'une décision finale sur la matière faisant l'objet de cet avis ou de cette recommandation aura été rendue publique par l'autorité compétente. La même règle s'applique en ce qui concerne un avis ou une recommandation fait à un ministre par un organisme qui relève de son autorité.

Finalement, l'article 40 reconnaît qu'un organisme public peut refuser de communiquer une épreuve destinée à l'évaluation comparative des connaissances, des aptitudes ou de l'expérience d'une personne, jusqu'au terme de l'utilisation de cette épreuve.

***f) Les renseignements ayant des incidences sur la vérification (article 41)***

Conformément à l'article 41, seul le vérificateur général ou un vérificateur interne pourront s'objecter, à leur discrétion, à la communication d'un renseignement dont la divulgation serait susceptible d'entraver le déroulement d'une opération de vérification, de révéler un programme ou plan d'activité de vérification, de révéler une source confidentielle d'information relative à une vérification ou de porter sérieusement atteinte au pouvoir d'appréciation accordé au vérificateur général.

### *Le rôle du responsable de l'accès dans l'appréciation d'une demande d'accès*

Les responsables de l'accès à l'information au sein des organismes publics ont un rôle majeur à jouer lorsqu'ils exercent leur pouvoir de refuser l'accès à un document. Sans un exercice judicieux de ce pouvoir, l'objectif de transparence visé par la Loi sur l'accès ne sera qu'un vœu pieux et un déni du droit à l'information.

Aucun automatisme ne devrait présider au choix de rendre accessible ou non un document et chaque demande devrait faire l'objet d'une évaluation sérieuse du préjudice vraisemblable d'une communication, à la lumière de l'intérêt public.

Les tableaux qui suivent ont pour objet de démontrer la portée du pouvoir qui est accordé aux responsables de l'accès lors de l'analyse d'une demande d'accès. Si l'on excepte le premier tableau, qui regroupe les restrictions à l'accès pour lesquelles le responsable n'exerce aucun

pouvoir discrétionnaire, on constate, à la lecture des autres tableaux, que le responsable jouit de très vastes pouvoirs lors de l'évaluation d'une demande d'accès.

Le tableau qui suit dresse donc la liste des restrictions à l'accès qui sont fondées sur la seule nature du document et qui ont un caractère obligatoire. Il s'agit des seules situations où le responsable d'accès n'aura qu'à constater que le document sollicité est de la nature de ceux qui sont décrits dans ce tableau et à en refuser l'accès. Aucun pouvoir discrétionnaire ne sera exercé et aucune évaluation d'un préjudice probable découlant d'une communication n'aura à être faite.

**Tableau 1 - Restrictions à l'accès obligatoires fondées sur la nature d'un document ***

| LE RESPONSABLE DOIT OBLIGATOIREMENT REFUSER L'ACCÈS | |
|---|---|
| **Nature du renseignement** | **Durée de la restriction** |
| ✓ renseignement personnel (53) * | |
| ✓ secret industriel d'un tiers habituellement traité de façon confidentielle par ce tiers (23) | |
| ✓ renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical fourni par un tiers habituellement traité de façon confidentielle par ce tiers (23) | |
| ✓ renseignement portant sur une méthode ou une arme susceptible d'être utilisée pour commettre un crime ou une infraction à la loi (29) | |
| ✓ renseignement contenu dans une décision et obtenu lorsque l'organisme siégeait à huis clos (29.1) | |
| ✓ renseignement visé par une ordonnance de non-publication, non-divulgation ou non-diffusion (29.1) | |
| ✓ les communications du Conseil exécutif à l'un de ses membres, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à mois que le Conseil exécutif n'en décide autrement (33) | 25 ans |
| ✓ les communications d'un membre du Conseil exécutif à un autre membre de ce conseil, à moins que l'auteur n'en décide autrement (33) | 25 ans |
| ✓ les recommandations du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel au Conseil exécutif, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement (33) | 25 ans |
| ✓ les recommandations d'un membre du Conseil exécutif au Conseil exécutif, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement (33) | 25 ans |

| LE RESPONSABLE DOIT OBLIGATOIREMENT REFUSER L'ACCÈS | |
|---|---|
| **Nature du renseignement** | **Durée de la restriction** |
| ✓ les analyses effectuées au sein du ministère du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor et portant sur une recommandation ou une demande faite par un ministre, un comité ministériel ou un organisme public, ou sur un document visé dans l'article 36 (33) | 25 ans |
| ✓ les mémoires ou les comptes rendus des délibérations du Conseil exécutif ou d'un comité ministériel (33) | 25 ans |
| ✓ une liste de titres de documents comportant des recommandations au Conseil exécutif ou au Conseil du trésor (33) | 25 ans |
| ✓ l'ordre du jour d'une réunion du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel (33) | 25 ans |
| ✓ mémoires de délibérations du Comité exécutif d'un organisme municipal (33) | 25 ans |
| ✓ recommandations faites au Comité exécutif par les membres d'un organisme municipal (33) | 25 ans |
| ✓ communications entre les membres d'un organisme municipal (33) | 25 ans |

***** Les chiffres entre parenthèses réfèrent aux numéros d'article de la Loi sur l'accès.

Le tableau n° 2 dresse la liste des restrictions à l'accès facultatives fondées sur la seule nature du document. Cette fois, le responsable de l'accès, après avoir constaté que le document sollicité est de la nature de ceux qui figurent dans ce tableau, pourra exercer son pouvoir discrétionnaire pour décider si, oui ou non, le document sera rendu accessible.

**Tableau 2 - Restrictions à l'accès facultatives fondées sur la nature d'un document ***

| LE RESPONSABLE PEUT, À SA DISCRÉTION, REFUSER L'ACCÈS | |
|---|---|
| **Nature du renseignement** | **Durée de la restriction** |
| ✓ renseignement obtenu d'un gouvernement autre que celui du Québec, d'un organisme d'un tel gouvernement ou d'une organisation internationale (18) ***** | |
| ✓ secret industriel qui appartient à l'organisme public (22) | |
| ✓ étude préparée en vue de l'imposition d'une taxe, d'un tarif, d'une redevance (27) | 10 ans |
| ✓ décision résultant des délibérations du Conseil exécutif (30) | |
| ✓ décret dont la publication est différée (30) | |
| ✓ décision du Conseil du trésor (30) | |
| ✓ opinion juridique (31) | |

| LE RESPONSABLE PEUT, À SA DISCRÉTION, REFUSER L'ACCÈS | |
|---|---|
| **Nature du renseignement** | **Durée de la restriction** |
| ✓ document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou d'un cabinet politique (34) | |
| ✓ document du cabinet ou du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire (34) | |
| ✓ mémoires de délibérations d'une séance du Conseil d'administration de l'organisme ou de ses membres (35) | 15 ans |
| ✓ version préliminaire ou projet de texte législatif ou réglementaire (36) | 10 ans |
| ✓ analyse se rapportant à un projet de texte législatif ou réglementaire (36) | Jusqu'au dépôt du projet de loi ou à la publication du projet de règlement |
| ✓ avis ou recommandations faits à l'interne ou par un autre organisme public, par un consultant ou un conseiller (37) | 10 ans |
| ✓ avis ou recommandations faits à un organisme par un organisme qui en relève (38) | Jusqu'à la décision finale |
| ✓ avis ou recommandations faits par un organisme public à un autre organisme public (38) | Jusqu'à la décision finale |
| ✓ analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel (39) | 5 ans |
| ✓ épreuve destinée à l'évaluation des connaissances, aptitudes ou expérience (40) | Jusqu'au terme de l'utilisation de l'épreuve |

* Les chiffres entre parenthèses réfèrent aux numéros d'article de la Loi sur l'accès.

Les deux tableaux qui suivent s'attardent à décrire les restrictions à l'accès fondées sur l'existence d'un préjudice. L'existence ou non d'un préjudice devra être constatée par le responsable de l'accès. Encore une fois, les deux tableaux font une distinction entre les motifs de refus obligatoires et les motifs de refus facultatifs.

Ainsi, dans le tableau n° 3, on retrouve la description des situations où le responsable devra obligatoirement refuser l'accès à un document dès qu'il aura dressé le constat que la communication du document demandé pourrait entraîner le préjudice que le législateur entend éviter.

**Tableau 3 - Restrictions à l'accès obligatoires fondées sur l'existence d'un préjudice ***

| LE RESPONSABLE DOIT REFUSER L'ACCÈS S'IL CONSTATE L'EXISTENCE DU PRÉJUDICE | |
|---|---|
| **Nature du renseignement** | **Préjudice à éviter** |
| ✓ renseignement obtenu par une personne chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois ou un service de sécurité d'un organisme public désigné par règlement (28) * | ✓ entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires<br>✓ entraver le déroulement d'une enquête<br>✓ révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information, un programme ou un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois<br>✓ mettre en péril la sécurité d'une personne<br>✓ causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet<br>✓ révéler les composantes d'un système de communication destiné à l'usage d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi<br>✓ révéler un renseignement transmis à titre confidentiel par un corps de police ayant compétence hors du Québec |
| | ✓ favoriser l'évasion d'un détenu<br>✓ porter atteinte au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause |
| ✓ tout renseignement (29) | ✓ réduit l'efficacité d'un dispositif de sécurité |
| ✓ renseignement contenu dans une décision rendue par un organisme quasi judiciaire (29.1) | ✓ révèle un renseignement dont la communication doit être refusée en vertu de la Loi sur l'accès |

* Les chiffres entre parenthèses réfèrent aux numéros d'article de la Loi sur l'accès.

Finalement, le tableau n° 4 dresse la liste des restrictions à l'accès facultatives fondées sur l'existence d'un préjudice. Cette liste relate les situations où le responsable de l'accès aura la plus grande marge de manœuvre autorisée par la Loi sur l'accès. En effet, non seulement l'existence d'un préjudice devra être évaluée et constatée par le responsable, mais ce dernier devra en outre décider, à sa discrétion, s'il communique ou pas le document.

**Tableau 4 - Restrictions à l'accès facultatives fondées sur l'existence d'un préjudice ***

| LE RESPONSABLE PEUT, À SA DISCRÉTION, REFUSER DE DONNER ACCÈS S'IL CONSTATE L'EXISTENCE D'UN PRÉJUDICE | |
|---|---|
| **Nature du renseignement** | **Préjudice à éviter** |
| ✓ tout renseignement (19) * | ✓ porte préjudice à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale |
| ✓ tout renseignement (20) | ✓ entrave une négociation en cours avec un autre organisme public |
| ✓ tout renseignement qui révèle un emprunt, un projet d'emprunt, une transaction ou un projet de transaction, un projet de tarification, d'imposition d'une taxe ou d'une redevance, une modification de taxe ou de redevance (21) | ✓ procure un avantage indu à une personne<br>✓ cause à une personne un préjudice sérieux<br>✓ porte sérieusement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité |
| ✓ renseignement industriel, financier, commercial, scientifique ou technique (22) | ✓ entrave une négociation en vue de la conclusion d'un contrat<br>✓ cause une perte à l'organisme<br>✓ procure un avantage appréciable à une autre personne |
| | ✓ nuire de façon substantielle à la compétitivité |
| ✓ tout renseignement (pour une période de 8 ans à compter du début d'une négociation) | ✓ révèle un mandat ou une stratégie de négociation de convention collective ou de contrat |
| ✓ analyse (32) | ✓ risque d'avoir un effet sur une procédure judiciaire |
| ✓ tout renseignement (41) | ✓ entrave le déroulement d'une opération de vérification<br>✓ révèle un programme ou un plan d'activité de vérification<br>✓ révèle une source confidentielle d'information relative à la vérification<br>✓ porte atteinte au pouvoir d'appréciation du vérificateur général |

* Les chiffres entre parenthèses réfèrent aux numéros d'article de la Loi sur l'accès.

Reposent donc sur les épaules des responsables de l'accès de lourdes responsabilités quant à l'application des restrictions à l'accès aux documents. L'atteinte des objectifs de transparence visés par la Loi pourra largement dépendre de la façon dont le responsable s'acquitte de ses fonctions. Refuser l'accès à un document ne doit pas être une décision prise à la légère et chaque fois que le responsable entend donner une suite négative à une demande d'accès, il devrait pouvoir le justifier convenablement dans sa réponse.

L'article 50 de la Loi sur l'accès oblige le responsable de l'accès à motiver son refus de communiquer un document à un demandeur et à indiquer l'article de la loi sur lequel se fonde ce refus. En pratique, la Commission a pu constater que bien souvent la décision du responsable se limite à citer les articles pertinents de la loi. Mais au-delà d'une simple référence au texte de la loi, le responsable devrait toujours pouvoir justifier sa décision et préciser pourquoi et dans quelle mesure une restriction à l'accès peut être soulevée.

Si le refus de communiquer une analyse est fondé sur le fait qu'un processus décisionnel est en cours, le demandeur devrait non seulement être avisé que le document ne lui sera pas communiqué pour les motifs de refus énoncés à l'article 39 de la Loi sur l'accès mais aussi être informé au sujet de ce processus décisionnel. Quel type de décision doit être rendu? À quel moment la décision devrait-elle être rendue? Quand le document deviendra-t-il accessible?

En outre, on peut présumer que chaque motif de refus de communiquer un document est fondé sur un préjudice que le législateur a jugé suffisamment sérieux pour justifier une restriction au droit à l'information. Comme en font foi les tableaux des motifs de refus qui précèdent, la nature du préjudice est parfois explicitement décrite dans la disposition législative alors que parfois, il faut plutôt conclure à l'existence d'un préjudice implicite. En effet, on peut difficilement imaginer qu'il serait possible de refuser la communication d'un document si aucun préjudice ne découle de cette communication.

Par exemple, l'article 37 permet à un organisme public de refuser la communication d'un avis ou d'une recommandation faits depuis moins de dix ans par un membre de son personnel. On voit mal comment pourrait être respecté l'esprit de la Loi sur l'accès si le responsable fondait son refus de communiquer le document sur le simple fait qu'il s'agit d'un avis ou d'une recommandation. On s'attendrait, à tout le moins, à ce que le responsable évalue les incidences de la communication des renseignements sur une décision administrative ou politique. L'article 37 fait en effet partie de cette section de la loi consacrée aux restrictions au droit d'accès dont l'objet est de protéger le processus décisionnel.

Si le responsable estime que la communication d'un document risque vraisemblablement de créer un préjudice particulier, il doit pouvoir le justifier clairement, ses motifs doivent être convaincants. Une analyse n'est pas communiquée parce que sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire? Alors le responsable doit clairement pouvoir préciser, lorsqu'il oppose un refus de communiquer le document, quels sont ces effets. Il devrait également pousser sa réflexion plus loin. Ces effets que risque d'avoir la divulgation de l'analyse sur la procédure judiciaire justifient-ils le refus de la communiquer?

La lettre de refus de communiquer un document devrait pouvoir permettre au demandeur de bien comprendre les motifs à l'origine de ce refus. Et, dans bien des cas, la simple citation d'articles de loi ne suffit pas pour atteindre cet objectif. Bien que l'article 50 de la Loi sur l'accès oblige le responsable à motiver tout refus de communiquer un renseignement, la Commission croit que cette disposition aurait avantage à être plus précise.

**Recommandation n° 3**

> ***Afin de favoriser une meilleure compréhension des motifs à l'origine d'un refus de communiquer un document, la Commission recommande que l'article 50 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à obliger le responsable de l'accès à indiquer au demandeur, lorsque le contexte s'y prête, quel préjudice la communication du document pourrait engendrer, quel est le processus décisionnel actuellement en cours et à quel moment le document pourra être accessible.***

L'obligation de motiver en détails le refus de communiquer un document aiderait le demandeur à mieux comprendre ce refus et pourrait aussi lui permettre de mieux évaluer l'opportunité d'exercer son recours en révision devant la Commission d'accès à l'information.

Bien motiver un refus de communiquer un document obligerait également le responsable à exercer judicieusement le très large pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par la loi et à rendre compte du résultat de cet exercice.

Tracer les contours de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire n'est pas une mince affaire. Selon la Cour suprême du Canada un responsable de l'accès abusera de son pouvoir discrétionnaire s'il l'exerce de mauvaise foi et, le cas échéant, sans tenir compte des principes de justice naturelle. Toujours selon ce tribunal, le résultat de cet exercice ne devra pas non plus être fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à la loi[42].

L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire oblige le responsable à aller au-delà du simple constat de l'existence d'un risque vraisemblable de préjudice si un document est communiqué. Avant de refuser la communication du document, le responsable devrait également être convaincu que cette probabilité raisonnable de préjudice justifie que soit écarté le principe du droit d'accès à l'information. En d'autres termes, l'information ne devrait être protégée que si l'intérêt public le justifie.

Un refus de communiquer l'information ne doit jamais être fondé sur des motifs étrangers à la Loi sur l'accès. Par exemple, le statut d'un demandeur d'accès n'a pas à être pris en considération. Que ce dernier soit journaliste, député, simple citoyen, avocat, représentant d'un groupe ou d'une entreprise n'est pas un facteur pertinent, du moins en vertu de la Loi sur l'accès, lors du traitement d'une demande.

Un responsable ne doit pas non plus tenter de connaître les motifs qui amènent un demandeur à solliciter de l'information, pas plus qu'il ne peut s'enquérir de ce qu'entend faire le demandeur avec l'information sollicitée. Un refus fondé sur les réponses apportées à ces questions serait illégal.

---

42 *Dagg c. Canada (ministre des Finances), op.cit.*, note 18.

Le législateur a fait une large place au pouvoir discrétionnaire des responsables de l'accès à l'information, reconnaissant par le fait même que chaque demande d'accès doit être analysée à son mérite et en tenant compte de facteurs et d'un contexte qui lui est propre.

Vingt ans après la mise en vigueur de la loi québécoise sur l'accès à l'information, peut-être serait-il maintenant opportun de mieux épauler les responsables de l'accès à l'information dans l'exercice de leur important pouvoir discrétionnaire.

Il ne s'agit pas ici de faire du pouvoir discrétionnaire des responsables de l'accès un exercice juridique de haute voltige. Bien au contraire. Il s'agit simplement d'offrir des outils de travail appropriés pour un exercice éclairé du pouvoir discrétionnaire. Par exemple, des directives ou lignes directrices pourraient venir guider les responsables lorsqu'ils doivent évaluer un préjudice résultant de la communication d'un document. Ces documents devraient insister sur l'importance de bien évaluer un éventuel préjudice avant de refuser l'accès à un document.

Une formation adéquate permettrait également aux responsables de l'accès de bien mesurer l'importance d'un exercice judicieux du pouvoir discrétionnaire. À cet égard, croit la Commission, la qualité de l'expertise développée par de nombreux responsables devrait pouvoir profiter aux nouveaux responsables ou encore à ceux qui ont un faible volume de demandes d'accès à traiter. Le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès devrait lui aussi jouer un rôle important.

**Recommandation n° 4**

> ***La Commission recommande que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration entreprenne, en collaboration avec des responsables de l'accès aux documents, des travaux de réflexion devant mener à l'établissement de directives ou d'outils d'aide à la décision pour soutenir les responsables lorsque ces derniers doivent exercer un pouvoir discrétionnaire conduisant au refus de communiquer un document.***

Pour la Commission, il ne fait pas de doute que l'établissement de telles directives ou d'outils de travail constituerait un engagement sans équivoque d'ouverture et de transparence et traduirait une ferme intention de donner à la Loi sur l'accès sa pleine mesure.

### 1.2.4. La révision par la Commission du refus de donner accès à un document

La décision d'un organisme public de refuser de communiquer un document peut faire l'objet d'une demande de révision devant la Commission d'accès à l'information[43]. Une simple lettre rappelant les faits suffit pour permettre l'ouverture du dossier à la Commission. Le requérant doit toutefois transmettre sa demande de révision dans les 30 jours qui suivent la date

[43] Les articles 135 et suivants de la Loi sur l'accès décrivent la procédure de révision suivie devant la Commission.

de réception de la décision de l'organisme. Une médiation est alors entreprise par un membre du personnel de la Commission. Présentement, cette médiation permet de résoudre le litige dans près de 70 % des cas. Si cette médiation échoue, le dossier est alors remis à un commissaire qui permettra aux parties de faire valoir leurs points de vue respectifs.

Après avoir pris connaissance du document en litige et des arguments de chaque partie, le commissaire rend sa décision. Cette dernière peut, dans les trente jours de sa date, faire l'objet d'un appel devant la Cour du Québec, mais uniquement sur une question de droit ou de compétence. Avant d'analyser le dossier au fond, la Cour devra dans un premier temps accorder la permission d'en appeler.

Dans son rapport de 1997, la Commission formulait de nombreuses recommandations relatives au droit d'appel de ses décisions devant les tribunaux supérieurs. Nombre de ces recommandations ont été retenues et traduites dans le Projet de loi n° 122. Cette question sera abordée plus en détails à la section 1.4.3.

## 1.3. Réformer le régime québécois d'accès à l'information

### 1.3.1. La publication automatique de l'information

***Des démarches qui constituent un frein à l'accès à l'information***

La Loi sur l'accès à l'information reconnaît l'existence du droit à l'information et met en œuvre toute une série de mesures pour rendre effectif ce droit. L'approche retenue par le législateur force le demandeur d'accès à entreprendre diverses démarches pour obtenir le document sollicité.

***Dans l'avenir, les besoins d'une société bien informée vont augmenter la pression pour que le gouvernement rende le plus d'information gouvernementale accessible au grand public par l'entremise de divers mécanismes.***

Rapport du
Groupe d'étude de l'accès à
l'information du gouvernement
fédéral, 2002

Bien souvent, la démarche préalable à l'obtention d'un document se résumera à peu de chose. Par exemple, le demandeur pourra s'adresser verbalement à un organisme public pour obtenir un document. Ce document pourra être consulté sur place, dans une salle de lecture, électronique ou non, ou lui être transmis par la poste ou par courrier électronique. On pourra également l'aviser de l'endroit où le document peut être obtenu ou de l'adresse d'un site Internet pertinent.

Par contre, si le document n'est pas de ceux qui sont publiés ou largement diffusés par l'organisme, il devra d'abord formuler sa demande auprès du responsable de l'accès en identifiant correctement le document requis et ensuite attendre que l'on donne suite à sa demande avant de pouvoir enfin obtenir ce qu'il cherche.

Pour diverses raisons, il est évident que cette façon de procéder en rebutera plus d'un. Bien souvent, le simple fait de devoir identifier le responsable de l'accès à l'information d'un organisme auprès de qui la demande d'accès doit être formulée constituera un frein à toute démarche. D'autres se sentiront mal à l'aise de solliciter directement de l'information. Certains hésiteront à demander de l'aide pour identifier correctement l'information qu'ils souhaitent obtenir ou encore ils mettront un terme à leur recherche en se disant que tout compte fait ils peuvent se passer de l'information. Et c'est sans compter tous ceux qui ne peuvent trouver le temps nécessaire pour entreprendre une démarche d'accès à l'information.

De plus, le délai de traitement d'une demande d'accès aura parfois pour effet d'enlever tout intérêt à l'information recherchée. On peut facilement comprendre qu'obtenir copie de l'ordre du jour d'une séance d'un conseil d'administration d'un organisme public, plusieurs jours après une séance publique, sera de peu d'utilité pour celui qui aurait souhaité assister à cette séance.

Les modes actuels d'accès à l'information prévus par la Loi doivent évoluer et tendre à une diffusion la plus large possible de l'information détenue par l'État. Il est temps d'imaginer d'autres façons de procéder qui faciliteront l'exercice du droit à l'information et, du même coup, une transparence encore plus grande des organismes publics.

Selon la Commission, les organismes publics doivent maintenant revoir leur façon de gérer leurs documents, avec l'objectif premier de les rendre plus facilement accessibles et de minimiser les démarches que doivent entreprendre les demandeurs d'accès pour les obtenir. L'équation est évidente : moins il y aura de procédure pour obtenir un document et mieux sera respecté le droit à l'information.

### *Des technologies qui facilitent l'accès à l'information*

Les modes traditionnels de diffusion de l'information ne facilitent pas nécessairement l'accès à l'information. Bien sûr, les centres de documentation des organismes publics et les bibliothèques publiques mettent à la disposition des individus une quantité appréciable d'information sur les activités de l'État. Et chaque organisme public doit offrir la possibilité de consulter sur place un document demandé en vertu de la Loi sur l'accès ou d'en fournir une copie, selon le choix du demandeur.

Évidemment, les nouvelles technologies de l'information offrent des outils qui facilitent grandement des approches novatrices en matière d'accès à l'information. Par un simple clic, il est maintenant possible d'avoir accès à une multitude d'informations. Le potentiel de ces technologies doit être pleinement exploité au service des citoyens, particulièrement dans la perspective où, d'ici quelques années, la majorité aura accès à Internet.

Il ne fait plus aucun doute que l'accès aux documents des organismes publics se fera de plus en plus en ayant recours aux supports électroniques. D'ailleurs, nombre de pays se sont fixés

divers objectifs visant la numérisation de leurs documents et la création d'un environnement électronique pour la gestion des documents.

Ainsi, au Royaume-Uni, le gouvernement a déclaré qu'à partir de 2004, tous les organismes centraux du gouvernement devront être en mesure d'entreposer et de récupérer leurs documents de façon électronique[44].

Aux États-Unis, l'adoption du *Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996*[45] a apporté divers amendements à la loi de 1966 afin d'encourager le recours aux technologies de l'information pour accroître l'accès public à l'information.

Ainsi peut-on dire qu'avec l'apparition des nouvelles technologies de l'information, et plus particulièrement avec l'avènement d'Internet, a surgi un mode de diffusion de l'information qui permet à la fois d'accroître considérablement l'information disponible et de rejoindre facilement un plus vaste public. Grâce à ces nouveaux outils de communication, sont disparus des obstacles pratiques à la diffusion massive de l'information.

***Nous avons besoin d'un changement de culture qui amènerait une atmosphère d'ouverture, car si vous n'osez pas écrire de peur que l'information devienne accessible, alors vous ne pourrez pas faire une consultation efficace. Ce qui est présentement le cas dans la fonction publique.***
***(traduction)***
Susan Philips
Professeur agrégée
Université Carleton
École d'administration publique
The Gazette, 20 mai 2002

La très grande majorité des organismes publics possède maintenant un site Internet. Si, à l'origine, ces sites ne contenaient bien souvent que l'information habituellement communiquée au moyen des outils de diffusion traditionnels, on constate maintenant que certains organismes introduisent dans leurs sites une information plus diversifiée. L'utilisation de salles de lecture électroniques, dans les centres de documentation des organismes ou encore dans les bibliothèques publiques, assure une accessibilité à cette information qui ne se limite pas aux seules personnes ayant un accès direct à Internet.

On ne peut ignorer ces nouvelles technologies de l'information dans le cadre de la présente révision quinquennale de la Loi sur l'accès. Le potentiel qu'elles offrent pour favoriser un meilleur accès à l'information doit être pris en compte dans l'élaboration de nouvelles façons de faire. Bref, il faut avoir recours aux technologies de l'information pour réduire les démarches préalables à l'obtention des documents publics.

---

44 CANADA, Groupe d'étude de l'accès à l'information, *op. cit.*, note 15.

45 *The Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. §552, As Amended By Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048, http : www//usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page 2.htm.

***Instaurer un nouveau régime d'accès à l'information***

Le respect du droit d'accès à l'information est largement tributaire de la facilité avec laquelle il est possible d'identifier les documents détenus par un organisme public. L'article 16 de la Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme public doit classer ses documents de manière à en permettre le repérage. Il doit également établir et tenir à jour une liste de classement qui indique l'ordre selon lequel les documents sont classés. La loi précise aussi que cette liste doit être suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès. Cette liste de classement peut être consultée sur place ou, depuis une modification récente apportée à l'article 16, à distance.

Par expérience, la Commission a constaté que ces listes de classement sont d'une efficacité incertaine pour favoriser l'exercice du droit d'accès. Une grande diversité dans la façon de dresser cette liste d'un organisme à l'autre et l'absence dans cette dernière de sujets parfois importants dans le cadre des relations entre administrés et organismes publics en font un outil de peu d'utilité. Par exemple, les énoncés de politiques, les directives ou autres lignes directrices qui sont applicables au sein de l'organisme ne figurent pas nécessairement dans cette liste de classement.

En outre, l'absence d'une obligation de mettre à jour régulièrement la liste de classement empêche le demandeur d'accès de s'y fier pleinement et l'oblige à s'informer de l'existence ou non de documents plus récents.

Puisque les listes de classement actuelles ne répondent pas aux besoins de repérage de l'information par les citoyens, la Commission croit qu'il faut songer à l'abandon de cet outil pour le remplacer par d'autres instruments plus performants.

Si identifier correctement l'information détenue par les organismes publics améliorerait sans contredit l'exercice du droit d'accès, il faut toutefois aller beaucoup plus loin que la seule obligation de dresser une liste de documents.

En fait la proposition que formule la Commission se résume à l'atteinte de deux objectifs : permettre au citoyen de savoir quelle information est détenue par l'État et, sous réserve de l'application des restrictions à l'accès énoncées dans la loi, pouvoir avoir accès à cette information sans formalité.

Il ne s'agit pas de faire ici quelques retouches mineures ou de simples ajustements qui donneraient l'impression que le citoyen sera mieux servi. Il s'agit au contraire d'adopter une approche totalement différente. Plutôt que d'attendre la demande d'accès à un document, l'organisme devrait voir à la publication ou à la diffusion de l'information dès sa création. En fait, le principe général devrait être la publication automatique de l'information alors que la demande d'accès formulée auprès du responsable de l'accès deviendrait l'exception.

**Recommandation nº 5**

> ***Afin de faciliter l'accès aux documents détenus par les organismes publics, la Commission propose que chaque organisme public ait l'obligation d'adopter une politique de publication automatique de l'information.***

La publication automatique de l'information est de plus en plus considérée comme une bonne règle de pratique à appliquer dans le cadre de la gestion de l'information. Pour l'instant, cette pratique porte différentes appellations. Ainsi parlera-t-on de divulgation systématique de l'information, de diffusion automatique de l'information[46], de diffusion active de l'information ou encore de communication sans formalités de l'information[47].

### *Le Plan de publication de l'information et l'Index général des documents*

Pour mettre en œuvre sa politique de publication automatique de l'information, l'organisme devrait d'abord prévoir l'adoption d'un Plan de publication de l'information. À l'instar de ce qui se fait au Royaume-Uni[48], ce Plan comprendrait les catégories d'informations ou de documents dont la publication serait obligatoire dès leur création.

***Par nature, l'information n'est pas accessible sauf si le détenteur veut bien la rendre disponible ou qu'il y soit obligé. (traduction)***

Anthony Mason
Ancien juge en chef de l'Australie
Freedom of Expression and Freedom of Information

Ce Plan permettrait aux citoyens de savoir quelles catégories d'informations sont publiées par l'organisme. Considérant les facilités offertes par les nouvelles technologies de l'information, la Commission estime que ce Plan devrait prévoir la publication d'une information variée et abondante qui ne se limite pas à de simples informations sur les services offerts par l'organisme.

Le Plan devrait également indiquer comment il est possible d'obtenir l'information ou les documents de l'organisme. Il appartiendrait à ce dernier à déterminer le ou les formats sous lesquels seraient rendus accessibles ces informations ou documents. Bien entendu, le format électronique devrait, dans la mesure du possible, être privilégié puisqu'il favorise un accès rapide et facile.

Les organismes devraient également dresser un Index général de leurs documents. Cet Index comprendrait cette fois la liste de tous les documents détenus par l'organisme, y compris ceux qui ne feraient pas partie du Plan de publication. Un tel outil, outre le fait qu'il serait une

---

46 ONTARIO, Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée et ONTARIO, Secrétariat du Conseil de gestion, *Divulgation systématique/Diffusion automatique*, Toronto, 1994, Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée.

47 CANADA, Groupe d'étude de l'accès à l'information, *op. cit.*, note 15.

48 *Freedom of Information Act 2000*, précité, note 26, art. 19.

manifestation concrète de transparence de l'organisme, permettrait à toute personne de connaître l'information qui peut être obtenue auprès de l'organisme.

Cet Index pourrait aussi indiquer qu'un document est accessible sans formalités et indiquer l'endroit où l'on peut y accéder. Dans la mesure où la numérisation des documents deviendra la norme, l'Index général pourrait établir un lien électronique avec les documents accessibles.

La Commission est consciente du fait que dresser un Plan de publication de l'information et un Index général des documents en évaluant le caractère accessible de chaque document est un exercice colossal. Même s'il requiert temps et énergie, cet exercice, une fois accompli, facilitera néanmoins la tâche des responsables de l'accès à l'information dans la mesure où un moins grand nombre de demandes d'accès lui serait acheminé.

Le Plan et l'Index devraient devenir des outils de gestion de l'information qui permettraient tant aux employés de l'État qu'aux citoyens de mieux connaître les documents qui sont détenus. Tout employé de l'État appelé à avoir des contacts avec le public saurait ainsi qu'il peut communiquer un document sans crainte de divulgation inappropriée.

Pour mener à bien cet exercice, chaque organisme devra évidemment tenir compte de sa particularité et de la nature précise de chaque document. Il ne s'agit pas ici de nier l'existence de restrictions à l'accès et de mettre en ligne des renseignements personnels ou des documents dont la nature confidentielle est reconnue par le législateur, mais bien de diffuser activement de l'information qui doit être accessible en vertu de la Loi sur l'accès.

Pour faciliter l'élaboration des plans, les organismes publics pourraient former des tables sectorielles afin d'échanger sur le mode de classement des documents, sur le caractère public automatique de certains types de documents ou sur toute autre question relative à la gestion documentaire dans le cadre de l'application de la Loi sur l'accès. Ces regroupements pourraient refléter les différents types d'organismes publics : les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires, les établissements de santé et des services sociaux.

Quelles catégories de documents devraient faire l'objet d'une publication automatique? Bien sûr, la réponse à cette question doit être apportée par chaque organisme public concerné. Toutefois, nous pouvons donner ici quelques exemples de catégories de documents dont la publication automatique semble des plus appropriées.

On ne peut évidemment pas penser que l'ensemble des documents détenus par un organisme public deviendra accessible d'un seul clic. On peut croire toutefois que les documents dont l'intérêt public est évident pourraient être du lot de documents facilement accessibles.

Certains types de documents ont un caractère public en vertu de la loi. Tel est le cas, par exemple, des procès-verbaux des conseils municipaux ou des établissements de santé et de

services sociaux. Alors pourquoi ne pas rendre ces documents automatiquement accessibles plutôt que d'attendre une demande d'accès écrite? Si la consultation du Plan de publication de l'information et de l'Index général des documents de l'organisme permet à la fois de connaître l'existence d'un procès-verbal et d'y avoir accès, tous seront gagnants. Cette façon de procéder pourrait en effet réduire le nombre de demandes d'accès que le responsable doit traiter et permettre à une personne, de façon tout à fait anonyme et rapide, d'avoir accès au document recherché.

Pourraient être automatiquement communiqués les documents qui ont déjà fait l'objet d'une communication en vertu de la Loi sur l'accès ou qui font habituellement l'objet de nombreuses demandes d'accès. Pour dresser l'inventaire des documents faisant l'objet d'une publication automatique, pourraient également être analysés les demandes d'information formulées auprès de l'organisme, les commentaires qui lui sont transmis par les citoyens ou toute autre façon d'évaluer leurs besoins en terme d'information.

**Recommandation n° 6**

> ***Chaque organisme public devrait avoir l'obligation d'adopter un Plan de publication de l'information. Devrait automatiquement être publié ou diffusé tout document qui serait de la nature de ceux décrits dans ce Plan.***

Aux États-Unis, conformément au *Freedom of Information Act*[49], chaque agence est tenue de publier dans le *Federal Register* une description de son fonctionnement général, précisant, entre autres, comment, où, et auprès de qui, le citoyen peut obtenir de l'information et présentant, de façon détaillée, les procédures, les formulaires, les normes, les instructions et, plus généralement, toutes les règles de fonctionnement de l'agence. Cette obligation vaut pour l'ensemble de ses opérations. Elle doit également spécifier les critères et les règles qui régissent la prise de décision.

Toujours aux États-Unis, les manuels de procédures et les cahiers de directives employés par le personnel et qui concernent le public et toutes les décisions rendues par une agence sur chacun des programmes qui sont de sa responsabilité doivent être rendus disponibles pour consultation et copie. En outre, ces données et ces manuels doivent être inventoriés dans des répertoires (« index ») mis à jour trimestriellement et être publiés.

Si l'agence manque à son devoir en ce qui a trait à ses obligations de publication, un citoyen pourra obtenir l'annulation d'une décision ou d'une politique en invoquant le fait qu'il n'a pu avoir « la connaissance légale » de ses droits.

---

[49] *Freedom of Information Act*, 5 *op. cit.*, note 22.

En Nouvelle-Zélande, l'article 20 de la loi d'accès à l'information[50] prévoit qu'il est de la responsabilité de la « State Services Commission » de veiller à ce que soient publiées les informations relatives à l'organigramme de chaque ministère et organisme public, les responsabilités qui incombent respectivement à ces derniers, une description des documents qu'ils détiennent et qui sont disponibles ainsi qu'une description de tous les manuels et autres types de documents qui énoncent des politiques, règles ou lignes directrices en vertu desquels les décisions sont prises au sein de l'organisme. Ces informations doivent être mises à jour deux fois par an au moins.

Au Québec, les directives et autres documents internes susceptibles d'avoir des effets directs sur les rapports de l'organisme avec le public ne sont pas publiés ou diffusés systématiquement. La transparence de l'État serait grandement améliorée si, comme c'est le cas aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande, des obligations de communication automatique de ces informations étaient prévues.

Pourraient, à titre d'exemple, être automatiquement communiqués pour chaque organisme public les renseignements relatifs à son organigramme, les services qui relèvent de sa mission, les nom, coordonnées et fonction des membres du personnel appelés à avoir des contacts avec le public. Devraient également être visés par la politique de publication automatique de l'information les politiques, manuels, directives et autres principes qui sont appliqués dans l'organisme lorsqu'ils ont une influence directe sur le rapport entre ce dernier et les administrés.

**Recommandation n° 7**

> ***La Commission recommande également que les organismes publics aient l'obligation de dresser un Index général des documents. Cet index remplacerait l'actuelle liste de classement tenue en vertu de l'article 16 de la Loi sur l'accès. Il permettrait de connaître quelle information est détenue par chaque organisme.***

### 1.3.2. L'accès aux avis et aux recommandations

Désireuse de procéder à une réorganisation administrative, une municipalité retient les services d'une firme privée. Après quelques mois de travaux, d'innombrables rencontres et une solide analyse, la firme remet au nouveau maire, qui en avait fait un enjeu important lors de la dernière élection, un rapport complet portant à la fois sur l'organisation administrative et le fonctionnement des services municipaux. Dans ce rapport, on y retrouve une description des différents services municipaux, une analyse des procédés retenus à la ville ainsi que l'avis et les recommandations de l'auteur.

---

50 *Official Information Act 1982*, précité, note 24.

Toute la ville en parle! Le débat est vif entre les supporters du nouveau maire qui souhaitent une réévaluation des services municipaux et l'opposition qui, vivement supportée par le syndicat local, estime, sondage à l'appui, que les services municipaux sont de grande qualité et disponibles partout sur le territoire.

Intéressé par la chose municipale, un groupe de citoyens demande à la ville une copie de ce rapport. Respectant en tout point les délais qui lui sont impartis, le responsable de l'accès aux documents de la municipalité répond, de façon claire et sans équivoque, en trois points : la première partie du document, celle qui décrit le fonctionnement actuel des services municipaux, est accessible en totalité. L'analyse, qui constitue le deuxième chapitre du rapport convoité, pourrait n'être accessible qu'une fois que la décision sera prise. Beau joueur, le responsable n'entend pas invoquer cette restriction facultative. Il en est autrement des avis et des recommandations que contient le rapport. Le responsable soutient qu'une autre restriction, celle-là aussi facultative, lui permet de retenir ces informations. Fort heureusement pour le demandeur, ce rapport ne contient aucun renseignement que le responsable doit obligatoirement occulter.

L'histoire, inspirée d'un fait vécu, illustre le traitement que réserve la loi aux renseignements que contient un document administratif. Dans cet exemple, la demande d'accès au document s'inscrit dans un processus décisionnel en cours. C'est à cette seule condition que le responsable de l'accès aux documents pourra invoquer la restriction facultative spécifique à l'analyse, l'avis et la recommandation. En effet, la loi offrira un traitement différent selon qu'il s'agira d'une analyse, d'un avis ou d'une recommandation.

On l'a vu, une loi d'accès à l'information ne confère pas un droit absolu. C'est sous réserve de certaines restrictions, quelquefois obligatoires, plus souvent facultatives, que s'exerce ce droit. Chacune des restrictions porte sa justification. L'une des restrictions qui a donné lieu à une abondante jurisprudence se retrouve précisément à l'article 37. Cette disposition législative autorise un organisme public à refuser l'accès à un avis ou à une recommandation qui a été formulée il y a moins de dix ans :

> *37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.*
>
> *Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.*

Dans une affaire impliquant la ville de Rimouski, le juge Michael Sheehan, de la Cour du Québec, rappelle les origines de cette restriction[51] :

> *Selon les auteurs Dussault et Borgeat, le fondement de cette restriction découle du fait que, dans toute structure comportant une ligne hiérarchique développée, il est naturel de préserver le caractère interne des positions prises par ceux qui ont pour fonction de conseiller ou d'influencer ceux qui décident. La démarcation entre les fonctions consultatives et décisionnelles est encore plus tranchée dans les organismes publics où la politique impose quelquefois à l'administration sa vision des choses. Le secret des suggestions des fonctionnaires est donc d'une importance particulière, tant pour eux-mêmes que pour leurs supérieurs.*
>
> *Les auteurs citent le rapport Paré qui souligne que l'intégrité du processus décisionnel implique également qu'on évite de mettre en contradiction un ministre et ses fonctionnaires alors que ces derniers ont justement pour mission d'évaluer des situations et de critiquer diverses alternatives avant la prise d'une décision. On ajoute que les fonctionnaires auraient un pouvoir indu s'il leur était possible de menacer les élus d'une divulgation de certains avis.*

Les commentateurs ont fait écho à ces propos et exposé largement les motifs qui ont guidé le législateur au moment de l'adoption de la Loi[52].

**Entre le public et le privé, l'équilibre est précaire et sans cesse reformulé par la théorie politique.**

Michelle Perrot,
historienne
Université de Paris VII
Histoire de la vie privée

Sans nécessairement vouloir nier l'importance des objectifs poursuivis par la restriction à l'accès énoncée à l'article 37, on peut s'interroger, vingt ans plus tard, sur la portée de cette restriction. Cette réflexion s'avère d'autant plus nécessaire que l'article 37 est employé à toutes les sauces et que le refus de communiquer un document est bien souvent fondé sur cette disposition.

Selon la Commission, il y aurait lieu de réfléchir à la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé. Cette approche aurait l'avantage d'accorder aux avis et aux recommandations le même traitement que les analyses et, surtout, elle tiendrait compte du désir de plus en plus manifeste du citoyen de participer aux grands débats de la société.

---

51 *Ville de Rimouski* c. *Syndicat national des employés municipaux (manuels) de Rimouski* [1998] C.A.I. 525, 528. Dans cette affaire, le juge Sheehan réfère à René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., T. 2, Québec, P.U.L., 1986., p. 1005; QUÉBEC, *Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, op. cit.*, note 29.

52 Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information : loi annotée : jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Y. Blais, 2001; Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels : loi indexée, commentée et annotée*, Brossard, CCH, 2002.

### *Accorder aux avis et recommandations le même sort qu'aux analyses*

Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite, énonce l'article 39 de la Loi.

L'analyse faite à l'occasion d'une recommandation devient accessible à compter de la décision, alors que la recommandation elle-même qui repose sur cette analyse ne le deviendra, dans la rédaction actuelle de la Loi, qu'au terme d'un délai de dix ans. La loi impose deux traitements différents selon que l'on soit en présence d'une analyse, d'un avis ou d'une recommandation. Pourtant, l'auteur du document est le même. Dans les circonstances, on peut se demander pourquoi l'avis et la recommandation ne suivent-ils pas le même sort que l'analyse et pourquoi ne seraient-ils pas accessibles dès qu'une décision est prise.

### *Favoriser une participation active du citoyen aux débats de société*

Selon la Commission, le recours à l'article 37 pour refuser la communication d'un avis ou d'une recommandation devrait être limité puisqu'il contredit les principes mêmes qui gouvernent l'adoption d'une loi d'accès à l'information. Ces principes, que nous rappellent le juge Laforest dans l'affaire Dagg, s'énoncent ainsi :

> *La loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu'elle fait de deux manières connexes. Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population*[53].

De plus en plus, le citoyen veut exercer un contrôle sur ceux qui le gouvernent non seulement une fois à tous les quatre ans, lors de l'élection, mais aussi en cours de réalisation de mandat. C'est au demeurant le sens qu'il faut donner à la nouvelle *Loi sur l'administration publique*[54] imposant l'imputabilité aux gestionnaires. Comment assurer l'atteinte de ces objectifs si le citoyen ne dispose pas des avis et recommandations qui ont fondé les décisions?

Il est bien évident que la protection du processus décisionnel est un objectif important qui se justifie dans notre système politique. Ce constat ne doit toutefois pas créer d'automatismes et servir de prétexte facile pour refuser de communiquer des documents utiles au débat public.

---

53 *Dagg* c. *Canada (ministère des Finances), op. cit.*, note 18, pp. 432 et 433.

54 L.R.Q., c. A-6.01.

Tel que le rappelle un rapport de recherche préparé pour le Groupe d'étude de l'accès à l'information formé pour réviser la loi canadienne, il importe de trouver l'équilibre entre la transparence et un certain degré de confidentialité :

> *La communication de ces renseignements révélerait souvent que le processus d'élaboration des politiques s'accompagne de faux départs, d'impasses, de mauvais virages, de changements d'orientation, de demandes d'avis ultérieurement rejetés, de réévaluations des priorités et de repondération de l'importance relative des facteurs pertinents au fur et à mesure de l'analyse du problème. Si ce matériau hautement inflammable tombait entre les mains de journalistes ou d'opposants politiques, il pourrait facilement alimenter un brasier capable de détruire la crédibilité et l'efficacité du gouvernement.*
>
> *Par ailleurs, bien entendu, les principes démocratiques exigent que le public, et cela signifie souvent les représentants de différents groupes d'intérêts, soit en mesure de participer aussi pleinement que possible à l'élaboration des politiques en exerçant une certaine influence. Sans un certain degré d'ouverture de la part du gouvernement au sujet de sa réflexion sur les questions d'intérêt public, et sans accès aux renseignements pertinents qui sont en possession du gouvernement, l'efficacité de la participation sera inévitablement réduite.*[55]

**Recommandation nº 8**

> ***La Commission invite le législateur à examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé. Cette approche aurait l'avantage d'accorder aux avis et aux recommandations le même traitement que les analyses et, surtout, elle tiendrait compte du désir de plus en plus manifeste du citoyen de participer aux grands débats de la société.***

### *Le pouvoir du responsable de l'accès de refuser la communication d'un avis ou d'une recommandation*

Si l'on considère que les objectifs poursuivis par le législateur pour protéger les avis et les recommandations demeurent toujours valables vingt ans après l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès, il faut tout de même tenir compte du fait que cette restriction à l'accès, ici comme ailleurs, soulève beaucoup d'insatisfactions dont il faut tenir compte[56].

---

55 David R. STEPHENS, *L'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information*, Rapport de recherche préparé pour le Groupe d'étude de l'accès à l'information, Ottawa, 2002.

56 *Id.*

Nous en avons déjà fait mention dans la section précédente, le responsable de l'accès aux documents d'un organisme public a un rôle fondamental à jouer au chapitre du respect des objectifs de transparence poursuivis par la Loi sur l'accès. Lorsqu'il décide de donner accès ou non à un avis ou à une recommandation, il doit exercer son pouvoir discrétionnaire avec discernement. Afin de le soutenir dans cette fonction, la Commission recommande d'ailleurs que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration puisse voir à la préparation de directives ou d'outils d'aide à la décision.

Selon la Commission, le recours à l'article 37 devrait toujours être précédé d'une analyse du préjudice qui pourrait découler de la communication d'un avis ou d'une recommandation. Simplement conclure que le document recherché par un demandeur d'accès est un avis ou une recommandation ne suffit pas.

Dans certaines législations, l'établissement d'un préjudice est obligatoire avant de refuser un avis ou une recommandation ou un document visé par le privilège de la protection du processus décisionnel.

Ainsi, au Royaume-Uni, l'article 36 du *Freedom of Information Act 2000*[57] stipule que l'information peut être retenue si sa communication aura vraisemblablement pour effet de porter préjudice au maintien de la convention de la responsabilité collective des ministres de la Couronne, de nuire à la prestation libre et franche d'avis ou à l'échange libre et franc de points de vue aux fins des délibérations ou encore de porter préjudice à la conduite efficace des affaires publiques.

Aux États-Unis, l'article 5 du *Freedom of Information Act*[58] ne mentionne pas quels sont les préjudices qui doivent découler de la communication d'un avis ou d'une recommandation. Toutefois, la jurisprudence a clairement établi les critères qui fondent la restriction à l'accès. Ces critères, dont certains sont identiques aux préjudices énoncés à l'article 36 de la loi du Royaume-Uni, sont les suivants : il faut encourager les discussions ouvertes et franches entre les subalternes et leurs supérieurs, il faut éviter la divulgation de politiques avant leur adoption finale et il faut éviter la confusion qui pourrait découler de la communication d'informations qui contredisent la décision finale[59].

Avant de refuser l'accès à un avis ou à une recommandation, le responsable devrait toujours s'interroger sur le préjudice qui pourrait découler de la communication. Dans l'impossibilité de pouvoir identifier un préjudice, le document devrait être communiqué. Le juste équilibre entre transparence et besoin de confidentialité ne sera atteint que dans la mesure où les responsables accepteront de se plier à cet exercice.

---

57 *Op. cit.*, note *26*.

58 *Op. cit.*, note 22. L'article 5 de cette loi prévoit une restriction à l'accès pour les notes de services ou les lettres « inter-organismes ou intra-organismes ». C'est la jurisprudence qui a établit le privilège du processus décisionnel (Deliberative Process Privilege).

59 U.S. Department of Justice, *Freedom of Information Act Guide*, 2002, www.usdoj.gov/oip/foi-act.ltm.

Si la Commission peut comprendre les motifs qui ont guidé le législateur de l'époque, elle s'interroge sur le recours fréquent à l'article 37. Au moment où il est question de bonne gouvernance, de démocratie, de participation de la société civile aux grands débats, il faut que l'on mette tout en œuvre pour favoriser cette participation du citoyen, même au prix d'une possible contradiction entre un fonctionnaire et un élu.

**Recommandation nº 9**

> ***La Commission recommande que les responsables de l'accès aux documents aient l'obligation d'évaluer le préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la communication d'un avis ou d'une recommandation. À cet effet, le responsable devrait pouvoir compter sur des outils d'aide à la décision élaborés par le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.***

### 1.3.3. Le rôle du responsable de l'accès aux documents

***Un rôle essentiel pour la reconnaissance du droit à l'information***

Souhaitant souligner l'importance de cette fonction, le législateur a expressément prévu que la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions de responsable de l'accès aux documents. Et s'il doit y avoir délégation de cette fonction, ce qui est généralement le cas, elle ne peut se faire qu'en faveur d'un membre du personnel de direction.

On pourrait croire que le rôle du responsable se limite à recevoir les demandes d'accès des requérants, de les traiter, de voir à l'acheminement de l'information si elle est accessible ou, au contraire, refuser la communication de l'information en motivant, au moyen d'un écrit, un tel refus. Tel n'est pas le cas ou, du moins, tel ne devrait pas être le cas!

La Loi sur l'accès veut favoriser un large accès aux documents publics tout en protégeant certaines informations jugées sensibles. Bien souvent, c'est au responsable de l'accès qu'il reviendra de déterminer si une information est sensible ou non. Dépendra donc de son jugement la réponse favorable ou défavorable à une demande d'accès.

Nous l'avons déjà dit, de nombreuses restrictions à l'accès ont un caractère facultatif et le sort réservé à une demande d'accès dépendra bien souvent de la façon dont un responsable de l'accès exercera son pouvoir discrétionnaire. Il ne fait aucun doute que l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas une tâche facile mais de son exercice découle l'attitude que l'organisme adopte vis-à-vis la Loi sur l'accès : une attitude d'ouverture et de transparence, tel que le prône la loi, ou, au contraire, une attitude qui dénote méfiance et scepticisme face aux obligations de divulgation de l'information.

Un responsable de l'accès à l'information doit donc faire preuve d'un solide jugement lors de l'évaluation d'une demande d'accès et, croyons-nous, adopter une approche qui soit la plus respectueuse possible du droit à l'information.

La Commission estime également qu'un responsable de l'accès devrait être un ambassadeur de l'accès à l'information auprès de son organisme. Il pourrait voir à sensibiliser le personnel à l'importance de la loi et des objectifs qu'elle poursuit. Si un travail important a été fait au cours des dernières années par les responsables de la protection des renseignements personnels pour sensibiliser le personnel à l'importance d'assurer la confidentialité des renseignements que les citoyens confient à l'État, beaucoup reste encore à faire au chapitre de l'importance du respect du droit à l'information.

Finalement, on doit souligner le rôle important que le responsable de l'accès serait appelé à jouer si une suite était donnée à la recommandation de la Commission proposant d'adopter une politique de publication automatique de l'information. Le responsable devrait alors participer à l'élaboration du Plan de publication de l'information et de l'Index général des documents. Il devrait également s'assurer de la mise en œuvre, du respect et de la mise à jour de ces documents.

***Mieux soutenir le responsable de l'accès***

Rouage essentiel à la mise en application de la Loi sur l'accès, le responsable doit pouvoir compter sur tous les appuis nécessaires au sein de son organisme pour pleinement jouer le rôle qui lui a été confié. Ces appuis sont d'autant plus nécessaires qu'ils sont essentiels pour l'atteinte des objectifs recherchés par la loi, soit assurer le maintien d'une saine démocratie et une transparence accrue de l'État.

Cet appui peut prendre diverses formes. Par exemple, tous les membres du personnel de l'organisme doivent, à sa demande, aider le responsable à traiter une demande d'accès en lui transmettant le plus rapidement possible les documents qui font l'objet de la demande d'accès.

L'autorité du responsable doit également être respectée. C'est à ce dernier qu'il appartient de décider si un document est accessible ou non. L'auteur du document, un directeur de service, le personnel du bureau du sous-ministre ou du cabinet d'un ministre n'ont pas à imposer au responsable une ligne de conduite à suivre. À l'occasion, et plus particulièrement lorsque doit être évalué le préjudice que pourrait engendrer la communication d'un document, le responsable pourra être appelé à prendre en compte les commentaires de ces personnes. Mais, en dernier lieu, c'est toujours à lui que reviendra le dernier mot et la décision de rendre accessible ou pas un document.

Le responsable de l'accès doit donc jouir d'une grande indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Son autonomie doit être renforcée et son rôle valorisé. Toutefois, cette indépendance

ne doit pas signifier que le responsable est exclu de la vie de l'organisme. Au contraire, son intégration à l'organisme demeure essentielle pour lui permettre de bien connaître le contexte et tous les éléments pertinents qui lui permettront une analyse complète des demandes d'accès qui lui sont soumises.

L'appui apporté au responsable par les plus hautes autorités de l'organisme doit aller bien au-delà du simple appui moral. Toutes les ressources nécessaires, qu'elles soient humaines ou financières, doivent être mise à la disposition du responsable de l'accès. En outre, lorsque le volume de demandes d'accès le justifie, le responsable devrait pouvoir consacrer tout son temps aux seules activités reliées au traitement de ces demandes.

**Recommandation nº 10**

***La Commission recommande donc aux organismes publics d'évaluer l'ensemble des tâches effectuées par le responsable de l'accès et, en tenant compte des résultats, de consacrer les ressources humaines, financières et matérielles requises.***

Appliquer la Loi sur l'accès requiert des connaissances de base sur les objectifs poursuivis par cette loi, les restrictions qui peuvent être invoquées pour limiter l'accès à un document et la jurisprudence développée tant par la Commission que par les tribunaux supérieurs. La gestion documentaire et la gestion des demandes d'accès impliquent également un savoir qu'il faut acquérir.

Même si les responsables de l'accès peuvent compter sur une formation qui est régulièrement offerte par l'ÉNAP, il n'existe pas de programme particulier pour offrir soutien et formation aux responsables de l'accès nouvellement désignés. Pas plus d'ailleurs que les responsables ne peuvent avoir accès à des programmes de formation continue.

**Recommandation nº 11**

***La Commission recommande donc que les responsables de l'accès aux documents puissent avoir la possibilité, dès leur entrée en fonction, de suivre une formation portant sur la Loi sur l'accès. Une formation continue devrait également être offerte aux responsables. Le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration devrait être responsable de la mise en œuvre de ces programmes de formation.***

***Puisque les technologies de l'information sont des outils indispensables à une meilleure diffusion de l'information et à un traitement efficace et rapide des demandes d'accès, la formation dispensée aux responsables de l'accès aux documents devrait également inclure ces sujets.***

***Un responsable de l'accès imputable***

Adoptée en mai 2000, la *Loi sur l'administration publique*[60] traduit le résultat final d'une vaste réflexion portant sur la modernisation de l'État. Fondée sur une nouvelle philosophie de gestion des pouvoirs publics, laquelle a donné naissance au concept de gouvernance, cette loi implique la mise en place de nouveaux modes de gestion des administrations publiques qui se traduisent essentiellement par un allégement des mécanismes de contrôle et par une décentralisation des responsabilités de gestion.

Peuvent également participer de cette nouvelle gestion, l'engagement public sur la qualité des services que doivent faire connaître les ministères ou organismes en contact direct avec la population. Il en va de même pour l'obligation d'élaborer un plan stratégique pluriannuel qui précise la mission du ministère ou de l'organisme, le contexte dans lequel il évolue, les orientations stratégiques, les axes d'intervention et les objectifs retenus, les résultats visés au terme de la durée du plan et les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs.

La reddition de compte, indissociable de l'imputabilité, est également un élément important des nouveaux modes de gestion engendrés par la *Loi sur l'administration publique*. Outil privilégié pour cette reddition : le rapport annuel de gestion. Contrairement au rapport annuel traditionnel, ce nouveau rapport permet de connaître les résultats atteints en fonction des objectifs préalablement définis dans le plan stratégique.

Le rapport annuel de chaque organisme public devrait donc servir de support pour rendre compte des activités du responsable de l'accès aux documents. Une section du rapport annuel de l'organisme devrait être consacrée au bilan des activités de ce dernier et à la mise en œuvre de la Loi sur l'accès. Outre la détermination de son contenu, le responsable devrait assumer l'entière responsabilité de cette section du rapport en y apposant sa signature. Cette section du rapport annuel qui serait consacrée aux activités du responsable serait d'autant plus justifiée que ce dernier doit jouir d'une certaine indépendance dans l'exercice de ses fonctions.

Cette section du rapport annuel devrait également indiquer toutes les mesures mises en place pour assurer un meilleur accès aux documents de l'organisme, que ces mesures découlent de l'application de la Loi sur l'accès ou de toute autre stratégie de diffusion de l'information.

Le bilan annuel des activités du responsable de l'accès aux documents devrait comprendre des statistiques telles le volume des demandes d'accès, le délai de traitement, la nature des documents demandés, le nombre de demandes ayant fait l'objet d'un refus de communication, les motifs de ces refus, le nombre de décisions du responsable ayant fait l'objet d'une demande de révision devant la Commission d'accès à l'information, le sort réservé à ces demandes de

[60] *Op. cit.*, note 54.

révision, les recours entrepris devant les tribunaux supérieurs, les frais perçus pour le traitement des demandes d'accès, etc.

Selon la Commission, rendre davantage imputables les responsables de l'accès aux documents et obliger les organismes publics à réserver une section de leur rapport annuel de gestion aux activités de ces derniers constitueraient une composante importante de la reconnaissance du droit à l'information.

**Recommandation nº 12**

> ***La Commission recommande que la Loi sur l'accès soit modifiée afin de prévoir que le rapport annuel d'un organisme public doit contenir un rapport du responsable de l'accès aux documents concernant ses activités pour l'année écoulée.***

### 1.3.4. Le rôle du ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

Au cours des vingt dernières années, ont respectivement été ministres responsables de l'application de la Loi sur l'accès le ministre des Communications, le ministre de la Justice et, depuis 1996, le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Assumant la responsabilité de l'application de la Loi sur l'accès de 1983 à 1994, le ministre des Communications pouvait compter sur le support d'une direction administrative dont le mandat était entièrement dévolu à la mise en œuvre de la Loi sur l'accès. Toutefois, en 1994, le ministère des Communications fut aboli et la direction de la Loi sur l'accès subit le même sort.

Il faudra attendre que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration soit désigné titulaire de la fonction de ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès pour qu'une unité administrative se voit confier à nouveau des responsabilités précises en matière d'accès à l'information.

Pour la Commission, il ne fait aucun doute qu'elle ne peut à elle seule assumer la promotion du droit à l'information, d'autant plus que la loi ne lui attribue pas de mandat spécifique à cet effet. Le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès a donc un rôle majeur à jouer pour faire connaître la loi tant à l'intérieur de l'appareil de l'État qu'à l'ensemble de la population.

Le texte qui suit met plus particulièrement en exergue le rôle que pourrait tenir le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès pour favoriser l'implantation d'une culture d'accès aux documents au sein des organismes publics, pour soutenir un réseau de responsables de l'accès aux documents et pour promouvoir l'utilisation d'outils de suivi des demandes d'accès.

### *Favoriser l'implantation d'une culture d'accès aux documents*

Il est indéniable que l'adoption de la Loi sur l'accès a forcé une plus grande transparence de l'État. Mais il demeure que l'implantation d'une culture d'accès aux documents au sein de l'appareil public permettrait de maximiser les efforts jusqu'ici consentis.

On peut affirmer, sans grand risque d'erreurs, que le volet de la Loi sur l'accès portant sur l'accès aux documents administratifs est plus ou moins connu par l'ensemble du personnel de la fonction publique. En effet, au cours des dernières années, l'accent a davantage été mis sur le volet de la loi consacré à la protection des renseignements personnels.

### *Soutenir les responsables de l'accès aux documents*

Le ministre et son équipe doivent assurer un soutien constant aux responsables de l'accès aux documents des organismes publics. Ils devraient, par exemple, pouvoir fournir rapidement les conseils appropriés, des manuels de procédure pour le traitement des demandes d'accès ou tout autre outil propre à faciliter la mise en application de la Loi sur l'accès.

Le ministre devrait également s'assurer de la disponibilité de programmes de formation uniformes pour les responsables de l'accès. Une mise à jour continue de cette formation est aussi essentielle.

Créé par le Ministère qui en assure également le leadership, un réseau de responsables de l'accès à l'information a été mis en place au cours des dernières années. Ce réseau doit permettre d'éviter que les responsables n'aient à travailler en vase clos. Il doit favoriser des échanges d'idées sur les façons de diffuser le plus largement possible l'information, sur les modes de fonctionnement qui réduisent le délai des traitements des demandes d'accès, sur les problèmes communs et les façons de les résoudre.

**Recommandation nº 13**

> ***La Commission recommande que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration puisse assumer un fort leadership auprès d'un réseau de responsables de l'accès aux documents et, qu'à cet égard, il ait entre autres l'obligation de voir à la formation de ces responsables.***

### *Promouvoir l'utilisation des outils de suivi des demandes d'accès*

Le Ministère devrait également colliger, de façon continue, les données statistiques nécessaires auprès des responsables de l'accès aux documents des organismes publics pour permettre de dresser un portrait de l'application et du respect de la Loi sur l'accès. La Commission collige déjà des données qui découlent de ses propres activités. Elle peut donc

dresser le portrait des demandes de révision, des délais de traitement de ces demandes, des motifs de refus qui sont soulevés, etc. Mais elle ne dispose d'aucune information relative à l'application de la loi au sein de chacun des organismes ou dans l'ensemble de ces organismes. Des données précises permettraient de mieux réfléchir aux changements requis pour améliorer l'exercice du droit d'accès. La publication de ces données dans le rapport annuel de gestion du ministère permettrait également au législateur d'avoir un portrait révélateur sur l'application de la Loi.

Certains logiciels permettent de faire le suivi et l'analyse des demandes d'accès à des documents et d'obtenir des statistiques pertinentes. Le Ministère devrait en promouvoir l'utilisation auprès de l'ensemble des organismes publics.

Plusieurs avantages découleraient du recours à ces outils de suivi communs. Par exemple, les responsables auraient un outil qui leur permettrait de dresser plus facilement le bilan annuel de leurs activités, bilan qui devrait être inclus dans le rapport annuel de l'organisme. Le Ministère aurait également accès à un bilan complet de l'application de la loi. Un tel bilan lui permettrait d'évaluer les secteurs où des difficultés particulières sont rencontrées par les organismes et de proposer des solutions améliorant l'accès.

**Recommandation nº 14**

> ***La Commission recommande que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration fasse la promotion de l'utilisation d'outils de suivi communs visant à obtenir toute l'information pertinente sur la gestion des demandes d'accès à des documents.***

## 1.4. Retour sur le rapport de 1997 et sur le Projet de loi n° 122

Alors que la Commission soumet son quatrième rapport quinquennal, le processus d'examen entrepris à la suite de son troisième rapport n'est toujours pas terminé. Depuis près d'un an maintenant, la commission parlementaire de la culture a suspendu ses travaux portant sur l'étude détaillée du Projet de loi n° 122, *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives.*

Fruit d'un long travail de réflexion mené tant par les autorités ministérielles que par la commission parlementaire de la culture[61], le Projet de loi n° 122 apporte de nombreuses modifications améliorant l'exercice du droit d'accès à l'information. Tel est le cas entre autres pour les règles relatives à l'assujettissement de certains organismes, l'introduction d'un délai à l'expiration duquel les décisions du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor doivent être accessibles et les règles en matière d'appel.

61 Pour un historique du Projet de loi n° 122, voir la note 8 dans la partie introductive du présent rapport.

Parce que ces questions visent un meilleur exercice du droit d'accès à l'information, la Commission entend les aborder à nouveau dans le présent rapport.

Pour le même motif, la Commission reviendra également sur des questions qu'elle soulevait dans son troisième rapport quinquennal. Ces questions concernent l'assujettissement des organismes gouvernementaux et la limitation des délais actuellement prévus pour la rétention de certains documents.

### 1.4.1. L'assujettissement de certains organismes

***L'assujettissement des ordres professionnels***

En 1996, la Cour supérieure concluait que les ordres professionnels ne répondaient pas à la notion d'entreprise définie par l'article 1525 du Code civil et, par conséquent, ils n'étaient pas assujettis à la Loi sur le secteur privé.[62]

Aussi, la Commission, a-elle proposé, dans son Rapport quinquennal de 1997, une intervention législative qui introduirait clairement quelles doivent être les obligations des ordres professionnels.

Cette conclusion s'imposait, selon la Commission, en raison notamment du silence du *Code des professions*[63] quant aux droits d'accès et de rectification des renseignements personnels concernant les personnes, professionnels, employés ou autres personnes dont les renseignements personnels sont fichés par les ordres.

La Commission proposait donc dans son Rapport de 1997 l'assujettissement des ordres à la Loi sur le secteur privé, laissant toutefois au législateur le soin de décider si un assujettissement à la Loi sur l'accès était préférable.

L'Office des professions, pour sa part, privilégiait l'assujettissement des ordres professionnels à la Loi sur l'accès. L'Office est d'avis que ces organismes s'assimilent davantage à des organismes publics qu'à des entreprises privées, en raison de leur nature et de leur mission de protecteur du public.

Le Projet de loi n° 122 a tranché cette question en faveur d'un régime hybride. Il proposait une mesure d'une portée plus limitée en ajoutant un article 1.1 à la Loi sur l'accès qui se lirait comme suit : « **1.** La présente loi s'applique aussi aux documents détenus par un ordre professionnel dans la mesure prévue par le Code des professions. »

---

62 *Dupré* c. *Comeau*, [1997] C.A.I. 459 (C.S.).
63 L.R.Q., c. C-26.

La Commission reconnaît que le régime proposé par le gouvernement dans le Projet de loi n° 122 comporte des qualités indéniables. Cette proposition reflétait, de fait, un régime professionnel québécois : pas tout à fait public, pas tout à fait privé.

Du côté positif, il faut souligner que le projet de loi établit clairement le caractère public de certains renseignements. En fait, le rôle du responsable est d'autant facilité. Surtout que la majorité des ordres professionnels sont de petite taille.

En outre, les grands objectifs sont atteints. Ainsi, le volet « accès aux documents » calque ses dispositions sur la Loi sur l'accès alors que le volet « protection des renseignements professionnels » s'inspire de la Loi sur le secteur privé.

La proposition a aussi le mérite d'éviter l'introduction de clauses dérogatoires à la Loi sur l'accès. Tout en reconnaissant le mérite de cette proposition, la Commission s'interroge sur la facilité, pour les citoyens, de comprendre la règle de droit qui lui serait applicable. Cette proposition, il est vrai, n'est pas sans précédent. La *Loi sur le ministère du Revenu*[64] et la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*[65] contiennent, elles aussi, un régime de protection des renseignements personnels.

Néanmoins, cette proposition constitue le premier modèle d'une loi qui comporterait son propre régime d'accès et de protection dans une loi autre que la Loi sur l'accès.

**Recommandation n° 15**

> ***La Commission recommande l'adoption des dispositions concernant les ordres professionnels contenues dans le Projet de loi n° 122.***

### *L'assujettissement des organismes gouvernementaux*

Conformément à l'article 4 de la Loi sur l'accès, les organismes gouvernementaux comprennent les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique ou dont le fonds social fait partie du domaine public.

En juillet 2002, la Cour d'appel du Québec mettait fin à un litige qui perdurait depuis 1997 au sujet du statut d'Hydro-Québec International, filiale d'Hydro-Québec[66]. Hydro-Québec International était-il un organisme gouvernemental au sens de l'article 4 de la Loi sur l'accès? Pour répondre par l'affirmative, il fallait décider si le fonds social de l'organisme faisait partie du domaine public.

---

64 L.R.Q., c. M-31.
65 L.R.Q., c. S-4.2.
66 *Pouliot* c. *Hydro-Québec International*, , C.A. Montréal no 500-09-008850-992, 23 juillet 2002, jj. Beauregard, Mailhot, Morin.

Dans un premier temps, la Commission avait décidé que ce fonds social faisait effectivement partie du domaine public[67]. La Cour du Québec devait toutefois infirmer cette décision[68]. Une tentative pour renverser cette dernière décision devant la Cour supérieure devait également connaître un échec[69].

La Cour d'appel du Québec devait toutefois donner raison à la Commission et conclure à l'assujettissement d'Hydro-Québec International à la Loi sur l'accès puisque son fonds social fait partie du domaine public.

Ce jugement de la Cour d'appel mettait donc fin à une longue saga judiciaire entreprise en 1994 et au cours de laquelle les tribunaux avaient conclu que Nouveler, également filiale d'Hydro-Québec, la Société des casinos et la Société des loteries-vidéo, toutes deux filiales de Loto-Québec, n'étaient pas des organismes soumis au respect des obligations imposées par la Loi sur l'accès[70].

Dans tous les cas, ces jugements étaient fondés sur le fait que le fonds social appartenait à l'organisme visé qui était une compagnie privée. Le fait qu'un organisme public ait été détenteur de la totalité des actions de cette compagnie privée ne devant rien changer : il ne fallait pas confondre le fonds social de la compagnie privée et celui de l'organisme public.

Selon la Cour d'appel, un tel raisonnement ne peut être retenu :

> *Or, quelle que soit la définition qu'on peut, à l'occasion et suivant les circonstances, donner aux mots « fonds social », je suis d'avis que, pour les fins de la Loi [sur l'accès], une société à fonds social dont toutes les actions sont détenues par l'État est un organisme dont le fonds social fait partie du domaine public. Et, en l'espèce, toutes les actions de Hydro-Québec International sont détenues par Hydro-Québec, et tout les biens de Hydro-Québec, y compris les actions de celle-ci dans Hydro-Québec International, sont la propriété de la province.*
>
> *Bref, pour les fins qui nous intéressent, les mots « fonds social qui fait partie du domaine public » ne renvoient pas aux sommes versées à la société pour obtenir ses actions, ni aux autres biens de la société. Ils renvoient plutôt aux actions détenues par l'État. La Loi trouve application à l'égard des sociétés dont l'État détient les actions.*[71]

Il faut évidemment se réjouir du jugement rendu par la Cour d'appel. Il rappelle en effet que des organismes largement alimentés par des fonds publics ne doivent pas échapper aux

---

67 *Pouliot* c. *Hydro-Québec International*, [1997] C.A.I. 245.
68 *Hydro-Québec International* c. *Pouliot*, [1999] C.A.I. 441 (C.Q.).
69 *Pouliot* c. *Durand*, [1999] C.A.I. 557 (C .S .).
70 *Nouveler inc.* c. *Breton*, [1995] C.A.I. 434 (C.Q.); *Laliberté* c. *Loto-Québec*, [1996] C.A.I. 111; *Tremblay* c. *Loto-Québec*, [1999] C.A.I. 40.
71 *Op. cit.*, note 66, p. 1, motifs du juge Beauregard.

obligations de transparence de la Loi sur l'accès. Il faut rappeler ici que ces obligations de transparence ne signifient pas que ces organismes doivent publiquement dévoiler tout ce qui les concerne. En effet, des restrictions à l'accès permettent, à certaines conditions, de conserver confidentiels des renseignements industriels, financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques.

Même si le jugement de la Cour d'appel apporte quelque éclairage sur la portée des termes « fonds social qui fait partie du domaine public », la Commission réitère la recommandation qu'elle formulait en 1997 au sujet de l'article 4 de la Loi sur l'accès. La Commission croit en effet que ce jugement de la Cour d'appel ne met pas un terme aux difficultés d'interprétation de l'article 4. Demeure en effet toute la question de l'assujettissement des organismes, à but lucratif ou non, dont le financement est largement assuré par l'État.

**Recommandation n° 16**

> ***La Commission recommande que soient assujettis tous les organismes dont le financement est largement assuré par l'État.***

### *L'assujettissement des organismes municipaux*

Dans son précédent Rapport quinquennal, la Commission invitait le législateur à revoir la définition d'organisme municipal prévue à l'article 5 de la Loi sur l'accès. Les critères d'assujettissement de ces organismes devraient, de l'avis de la Commission, tenir compte de la provenance des fonds ou du mandat dévolu à ces organismes.

Les décisions de la Commission rendues sur la portée de l'article 5 de la loi depuis le dépôt du Rapport quinquennal ne sont pas de nature à modifier la recommandation émise par la Commission en 1997.

Le Projet de loi n° 122 propose une nouvelle version des paragraphes 1° et 2° de l'article 5 que la Commission juge fort intéressante. Seraient donc compris, dans la notion d'organisme municipal :

> *1° une municipalité, une communauté urbaine, la Commission de développement de la métropole, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport et l'Administration régionale de Kativik;*
>
> *2° tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement de membres du conseil d'au moins une municipalités locales et régionales (FQM) et de l'Union des municipalités de banlieue sur l'Île de Montréal;*

> *2.1° tout organisme dont le conseil d'administration est formé d'au moins un élu municipal désigné à ce titre et dont une municipalité ou une communauté urbaine adopte ou approuve le budget ou contribue à plus de la moitié du financement, à l'exclusion des personnes morales constituées en vertu des chapitres 56, 61 et 69 des lois de 1994 et du chapitre 84 des lois de 1995;*

Cette nouvelle version élargie de la notion d'organisme municipal répondrait aux souhaits exprimés par la Commission en 1997, car elle prend en compte la composition du conseil d'administration et la provenance des fonds.

Ainsi, les organismes suivants, ou des organismes de même nature, seraient dorénavant clairement assujettis au respect des obligations de la Loi sur l'accès : la Corporation de développement économique de Lasalle[72], la Corporation des célébrations du 350e anniversaire de Montréal[73] ou la Corporation du Rendez-vous mondial du cerf-volant[74].

**Recommandation n° 17**

> ***La Commission réitère donc sa recommandation de réviser la définition d'organisme municipal qui apparaît à la Loi sur l'accès afin de prendre en compte la composition du conseil d'administration et la provenance des fonds.***

### *L'assujettissement des organismes scolaires*

Les corporations qui exploitent un ou plusieurs établissements d'enseignement privé agréés aux fins de subventions en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé* (L.R.Q., c. c. E-9.1) sont-elles assujetties à la Loi sur l'accès?

À ce jour, cette question a soulevé une importante controverse jurisprudentielle. En 1996, la Cour du Québec infirmait la décision de la Commission rendue dans l'affaire *Ouimet* c. *Collège Français Primaire inc.*[75] en déclarant que seuls les établissements agréés, c'est-à-dire les écoles et les collèges privés reconnus par le ministère de l'Éducation aux fins de subventions, sont assujettis à la Loi sur l'accès, alors que les corporations qui tiennent et gèrent ces établissements ne le sont pas.

Préoccupée par cette situation, la Commission a alerté le législateur dans son Rapport quinquennal de 1997 en proposant des ajustements à l'article 6 de la loi. Ainsi, toute personne devrait avoir un droit d'accès clair aux renseignements qui concernent un établissement

---

72 *LaSalle* c. *L'Écuyer*, [1995] C.A.I. 418 (C.Q.); *L'Écuyer* c. *Trudel*, [1996] C.A.I. 466 (C.S.).
73 *Ouimet* c. *Corporation des célébrations du 350e anniversaire de Montréal*, [1992] C.A.I. 140.
74 *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 302* c. *Corporation du Rendez-vous mondial du cerf-volant*, [1996] C.A.I. 281.
75 [1994] C.A.I. 73.

d'enseignement visé par le deuxième paragraphe de l'article 6 de la Loi sur l'accès. Le fait que cet établissement est géré par une corporation ne devrait pas constituer un frein à ce droit.

Depuis 1997, s'en est suivi un certain nombre de décisions rendues tant par la Commission[76], la Cour du Québec[77], la Cour supérieure[78] et la Cour d'appel[79] sur la portée de l'article 6 de la Loi sur l'accès. Ces décisions n'ont toutefois pas permis de clarifier la portée de l'article 6 de la loi.

**Recommandation nº 18**

> ***Dans un tel contexte, la Commission renouvelle la recommandation formulée dans le Rapport quinquennal de 1997, selon laquelle toute personne devrait avoir un droit d'accès aux renseignements qui concernent un établissement d'enseignement privé visé par le deuxième paragraphe de l'article 6 de la Loi sur l'accès.***

### 1.4.2. Réduire les délais des restrictions à l'accès

Ne perdons pas de vue que le facteur temps joue un rôle fort important dans la valeur et la sensibilité de certaines informations. Bien souvent, la divulgation de documents après un certain laps de temps plus ou moins long ne sera plus d'aucune utilité pour le citoyen.

Il est vrai que toute la problématique entourant la détermination des délais ouvre la porte à un exercice des plus discrétionnaires. Nous devons cependant toujours garder à l'esprit que la Loi sur l'accès pose le principe qu'un requérant a droit d'obtenir les documents détenus par les organismes publics et ce droit ne doit pas être rendu illusoire par la caducité des documents au moment où l'organisme les rend effectivement accessibles.

Tout comme elle l'a évoquée dans ses trois rapports quinquennaux précédents, la Commission aborde à nouveau toute la question de la réduction des délais. De l'avis de la Commission, la question de réduction des délais est devenue, aujourd'hui, un incontournable afin de maximiser l'exercice du droit d'accès du citoyen.

**Recommandation nº 19**

> ***La Commission propose donc à nouveau la diminution des délais prévus aux articles 30, 33, 35 et 37 de la loi.***

---

76 *Collège Jean-Eudes* c. *Ouimet*, [1997] C.A.I. 279; *Association des parents de l'École des ursulines de Québec (section secondaire)* c. *École des ursulines de Québec* [1998] C.A.I. 284; *Côté* c. *Ministère de l'Éducation,*. [2000] CAI 228.

77 *Collège Jean-Eudes inc.* c. *Ouimet*, [1999] C.A.I. 528 (C.Q.).

78 *Collège Jean-Eudes inc.* c. *Cour du Québec*, [2000] C.A.I. 441 (C.S.).

79 *Fédération des associations de l'enseignement privé* c. *Collège Jean-Eudes inc,*. [2000] C.A.I. 486 (C.A.).

### *L'article 30*

En vertu de l'article 30 de la loi, le Conseil exécutif peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'une décision résultant de ses délibérations ou d'un décret dont la publication est différée en vertu de la *Loi sur l'exécutif*[80]. Il en va de même pour les décisions du Conseil du trésor. Ces documents bénéficient d'une protection absolue et illimitée dans le temps si le Conseil exécutif ou le Conseil du trésor refusent d'en autoriser la communication. Le pouvoir de révision de la Commission se limite à vérifier si le document refusé est bel et bien une décision du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor et, le cas échéant, ce document jouit d'une protection *ad vitam aeternam*.

La Commission ne croit pas indispensable, ni conforme aux principes démocratiques, la possibilité de refuser l'accès à des décisions sans limite de temps.

**Recommandation nº 20**

> ***La Commission propose à nouveau de modifier l'article 30 afin d'y prévoir que le responsable de l'accès ne peut refuser l'accès à une décision ou un décret du Conseil exécutif ou une décision du Conseil du trésor qui datent de plus de vingt ans.***

Selon la Commission, ce délai donnerait au Conseil exécutif et au Conseil du trésor toute la marge de manœuvre nécessaire pour atteindre leurs fins et il garantirait aux citoyens un droit d'accès à des décisions dont la caractère public ne fait pas de doute.

### *L'article 33*

La communication de certains renseignements du Conseil exécutif, du Conseil du trésor, d'un comité ministériel ou d'un comité exécutif d'un organisme municipal est impossible avant l'expiration d'un délai de 25 ans. Or, la Commission Paré proposait que ces documents, visés à l'article 33, soient protégés pendant 20 ans. La Commission d'étude motivait son choix ainsi :

> *La solidarité ministérielle n'est possible que si la discussion d'un sujet peut se faire dans un climat de liberté assuré par le secret des délibérations du Conseil des ministres et la protection des documents que le Conseil examine. Une Loi sur l'accès à l'information ne doit pas empêcher la franchise et l'intégrité de ces discussions en rendant leur déroulement public. Il importe donc de garantir la confidentialité des délibérations du Conseil des ministres et des avis et recommandations des ministres et des comités ministériels*[81].

---

80 L.R.Q., c. E-18.

81 QUÉBEC, Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, *Information et liberté : rapport*, *op. cit.*, note 29, p. 45.

En 1992, un délai de 20 ans d'exemption pour ce type de documents paraissait être le plus indiqué. La Commission indiquait alors que ce délai respectait la nature de nos institutions sans pour autant « réserver » la documentation visée aux historiens des siècles à venir. Les lois en vigueur au palier fédéral[82] et en Ontario[83] justifiaient cette conclusion.

Depuis lors, de nouvelles législations provinciales ont abaissé ce délai à 15 ans : tel est le cas de la Colombie-Britannique[84] et de l'Alberta[85]. La Commission invite le législateur à s'inspirer de ces nouvelles règles.

**Recommandation nº 21**

> ***La Commission souhaite que le législateur ramène le délai de 25 ans prévu à l'article 33 à un délai de rétention de 15 ans.***

### L'article 35

Un organisme public peut refuser de communiquer les mémoires de délibérations d'une séance de son conseil d'administration, ou selon le cas, de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'expiration d'un délai de 15 ans de leur date. C'est ce que prévoit l'article 35.

L'objectif de cette restriction vise à assurer aux instances décisionnelles une entière liberté dans leur cheminement vers une décision. Sans amenuiser la liberté du processus décisionnel, la réduction de ce délai assurerait un meilleur droit d'accès à des renseignements qui permettent d'éclairer les citoyens sur des décisions passées.

**Recommandation nº 22**

> ***Le délai de 15 ans prévu à l'article 35 de la loi devrait être réduit à un délai de 10 ans.***

### *L'article 37*

Les avis ou recommandations faits depuis moins de dix ans peuvent, à la discrétion de l'organisme, ne pas être communiqués. Encore une fois, cette restriction dans le temps vise la protection du processus décisionnel des organismes publics. Or, s'il est un sens que nous devons accorder au droit d'accès, c'est précisément celui de permettre au citoyen de comprendre et, au besoin, de critiquer les décisions des organismes publics.

---

82 *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, c. A-1; *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P-21, art. 69.
83 *Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Ontario)*, S.O. 1987, c. 25., art. 12.
84 *Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Colombie-Britannique)*, S.B.C. 1992, c. 61, art. 12.
85 *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, (Alberta)* R.S.A. 2000, c. F-25, art. 21(4).

Dans une section précédente, la Commission recommande d'examiner la possibilité de rendre accessibles les avis ou recommandations qui fondent une décision dès que ce cette dernière est rendue. Elle recommande aussi que puissent être élaborés des outils d'aide à la décision pour aider le responsable de l'accès lorsque ce dernier doit exercer un pouvoir discrétionnaire dont celui de décider si un avis ou une recommandation pourront être communiqués à un demandeur d'accès.

Sous réserve de la suite qui pourrait être donnée aux recommandations concernant l'article 37, la Commission souhaite aussi réitérer la recommandation qu'elle formulait en 1997 quant à la réduction à cinq ans du délai de rétention des avis et des recommandations. L'obligation de rendre accessibles les avis et recommandations dans des délais plus courts pourrait être possible sans engendrer d'effets négatifs sur la liberté et la sérénité qui doivent entourer tout processus décisionnel.

Pour éviter que l'intérêt de contester ou de comprendre le cheminement des décisions ne devienne dérisoire, il semble opportun de diminuer le délai prévu à l'article 37 à cinq ans. Cette modification permettrait également d'harmoniser l'article 37 avec l'article 39. Ce dernier permet de retenir pendant cinq ans une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel, lorsque la recommandation n'a pas fait l'objet d'une décision.

**Recommandation n° 23**

***À défaut de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que la décision qui en découle est rendue, la Commission recommande que le délai de rétention de 10 ans prévu à l'article 37 soit ramené à 5 ans.***

### 1.4.3. Les appels et les poursuites pénales

#### *L'exercice du droit d'appel des décisions de la Commission*

Tant la Loi sur l'accès que la Loi sur le secteur privé prévoient qu'il est possible d'en appeler de certaines décisions rendues par la Commission d'accès à l'information. Cet appel est entendu par la Cour du Québec. Avant que la Cour n'entende les arguments au fond des parties, l'appelant doit présenter une requête pour permission d'en appeler.

À cette étape, le tribunal s'assure que l'appel porte sur une question de droit ou de compétence et que cette question en est une qui devrait être examinée en appel.

Cette dernière étape, qui en est une de filtrage, vise notamment à écarter les dossiers soulevant des questions de fait et permet ainsi d'accélérer l'étude de ceux que la Cour du Québec retient.

Or, dans son dernier Rapport quinquennal de 1997, la Commission n'a eu d'autres choix que de constater, à la lumière d'une compilation des jugements sur les requêtes pour permission d'en appeler rendus pour la période 1991 à 1997, que l'étape du filtrage n'avait pas atteint son objectif.

Sans grande surprise, la Commission en arrive à ce même constat pour la période comprise entre 1997 et 2002, comme en font foi les derniers chiffres compilés pour ces 5 dernières années.

## JUGEMENTS PORTANT SUR LES REQUÊTES POUR PERMISSION D'EN APPELER

| | **Requêtes formulées par des organismes publics, des entreprises ou des tiers** | | **Requêtes formulées par des demandeurs** | |
|---|---|---|---|---|
| | **Accordées** | **Rejetées** | **Accordées** | **Rejetées** |
| Total 1991-1997 | 45/58 (77,5 %) | 13/58 (22,5 %) | 8/28 (28,5 %) | 20/28 (71,5 %) |
| 1997-2002 | 48/59 (81,3 %) | 11/59 (18,6 %) | 17/48 (35,4 %) | 31/48 (64,5 %) |

Le tableau révèle que sur la dernière période de cinq ans s'échelonnant de 1997 à 2002, 59 requêtes pour permission d'en appeler ont été présentées par des organismes publics, des entreprises ou par des tiers. Pour cette même période, 48 requêtes ont été présentées par des demandeurs.

Au cours de ces cinq années, un nombre élevé de requêtes présentées par des demandeurs ont été rejetées, soit 31 requêtes (64,5 %). Il est pour le moins intéressant de constater qu'à l'égard des requêtes présentées par des organismes publics, les entreprises ou les tiers, la situation est toute autre : 48 d'entre elles ont été accueillies (81,3 %).

Depuis cinq ans, les organismes publics, les entreprises et les tiers qui s'adressent à la Cour du Québec ont de bonnes chances de franchir l'étape de la permission d'en appeler. En effet, dans une proportion de huit fois sur dix, leurs requêtes pour permission d'en appeler seront accordées par la Cour du Québec. À l'inverse, pour la même période, 64 % des requêtes présentées par les demandeurs auront été rejetées.

Outre le constat d'échec du processus de filtrage, d'autres raisons militent en faveur de l'abolition de la requête pour permission d'en appeler.

Ces raisons, la Commission les a déjà évoquées succinctement dans le Rapport quinquennal de 1997. Toujours d'actualité, certains passages de ce rapport sont ici reproduits :

> *De plus, l'étape de la requête pour permission d'en appeler entraîne des déboursés significatifs pour chacune des parties impliquées. Dans le cas des demandeurs dont les moyens sont limités, cela peut signifier, dès cette étape, la fin de leur capacité d'exercer leur droit d'accès. Rarement représenté par avocat devant la Cour du Québec, les demandeurs ont de forte chances de connaître l'échec.*
>
> *Les organismes publics, les entreprises et les tiers, pour leur part, ont accès à des ressources juridiques de qualité pour faire valoir les arguments à l'appui de leurs requêtes. Dans le cas des organismes publics, la dépense additionnelle que génère l'étape de cette requête, est payée à même les fonds publics.*
>
> *Outre les impacts financiers de la requête pour permission d'en appeler, il faut retenir que cette étape allonge les débats et retarde le dénouement final. Pour donner plein effet au droit d'accès, le législateur devrait, dans la mesure du possible, limiter les délais auxquels doivent s'astreindre les parties à un litige.*
>
> *De plus, à l'étape de la requête pour permission d'en appeler, la Cour entend bien souvent les mêmes arguments que ceux qui lui seront à nouveau soumis lors de l'audience qui porte sur le fond du litige. Abolir cette étape réduirait la charge de la Cour qui n'aurait plus à entendre à deux reprises la même argumentation, et permettrait aux parties d'être plus rapidement fixées quant à la portée de leurs droits.*

Ceci étant dit, la Commission se réjouirait d'une proposition de modifications de la nature de celle proposée par le législateur en 2000 dans le Projet de loi n° 122.

En effet, le texte de ce projet de loi renferme des modifications substantielles aux articles 147 et 149 à 151 de la Loi sur l'accès ainsi qu'aux articles 61 et 63 à 66 de la Loi sur le secteur privé.

**Recommandation n° 24**

> ***La Commission recommande à nouveau que la requête pour permission d'en appeler soit abolie, sauf lorsque l'appel porte sur une décision finale interlocutoire à laquelle la décision finale ne peut remédier.***

### *Un droit d'appel réservé aux seules décisions finales*

De façon générale, ce sont les organismes publics et les entreprises qui sont les principaux utilisateurs du mécanisme d'appel ou de révision judiciaire.

Trop souvent, le débat est, à dessein, orienté vers des questions préliminaires ou juridictionnelles sur lesquelles la contestation peut parfois se poursuivre jusqu'à la Cour d'appel du Québec, avant même que la Commission ne se soit encore prononcée sur la question de

fond. Cette situation engendre, de l'avis de la Commission, une forme pernicieuse d'atteinte au droit d'accès, car il s'ensuit inévitablement un allongement des délais. Certains dossiers ne trouvent, hélas, leur aboutissement qu'après de nombreuses années.

Une telle situation ne fait que démontrer l'urgence de revoir et de repenser le droit d'appel prévu aux articles 147 de la Loi sur l'accès et 61 de la Loi sur le secteur privé.

Afin d'éviter le recours en appel avant même que la Commission n'ait eu l'opportunité d'analyser la demande d'examen de mésentente ou de révision au mérite, une clarification des dispositions créant le droit d'appel s'impose.

La Commission a fait part de sa préoccupation à ce sujet dans son Rapport quinquennal de 1997. Elle soutenait alors que pour accorder au citoyen un droit d'accès à sa pleine mesure, il fallait limiter les recours qui ne font que retarder l'issue finale du litige. Pour améliorer cette situation, la Commission suggérait au législateur de prévoir que le droit d'appel naisse après que la Commission ait entendu toute la preuve et rendu une décision finale à ce sujet.

**Recommandation n° 25**

> ***La Commission recommande à nouveau que soient modifiés les articles 61 de la Loi sur le secteur privé et 147 de la Loi sur l'accès afin d'éviter la présentation de requêtes pour permission d'en appeler tant que la Commission n'a pas entendu l'ensemble de la preuve et rendu une décision finale à ce propos.***

La Commission met toutefois en garde le législateur, comme elle l'a d'ailleurs fait en 1997, d'éviter de se limiter à reconnaître, tel que le prévoit l'article 61 de la Loi sur le secteur privé, que seule une décision finale de la Commission peut faire l'objet d'un appel.

À ce jour, l'expression « décision finale » n'a pas été interprétée de la même façon par différents juges de la Cour du Québec[86] de sorte que l'utilisation de cette expression risque inévitablement de soulever des difficultés d'interprétation.

### *Abolir les dépens et les frais pour les citoyens qui exercent leurs droits*

Toujours au sujet de l'appel des décisions de la Commission, nous croyons que la portée du droit d'accès serait grandement favorisée si les demandeurs d'accès n'avaient pas à supporter les dépens que peuvent octroyer les tribunaux lorsque l'appel est logé par un organisme public ou privé. En adoptant la disposition du Projet de loi n° 122 qui élimine la possibilité de condamner aux dépens un demandeur d'accès, le législateur reconnaîtrait ainsi un meilleur accès à la justice

86 *Corporation des témoins de Jéhovah d'Issoudun-Sud* c. *Mailly*, C.Q. Québec, n° 200-02-014271-964, 19 novembre 1996, j. Laberge; *Institut d'assurance du Canada* c. *Guay*, C.Q. n° 200-02-014920-963, 6 février 1997, j. St-Hilaire; *Equifax Canada inc.* c. *Fugère*, J.E. 97-240 (C.Q.).

administrative. Il faut éviter qu'une personne qui souhaite obtenir un document ne se retrouve, à son insu, à payer des dépens alors que le recours en appel est exercé par un organisme.

**Recommandation nº 26**

> ***La Commission recommande à nouveau que la personne qui a déposé une demande de révision ou une demande d'examen de mésentente auprès de la Commission ne puisse pas être condamnée aux dépens par la Cour du Québec si la décision de la Commission est portée en appel par une autre partie.***

Lors des consultations particulières menées par la Commission parlementaire de la culture en juin 2001 au sujet du Projet de loi nº 122, la Commission invitait le législateur à modifier la Loi sur l'accès afin d'y prévoir un soutien financier pour un demandeur qui a eu gain de cause devant elle et qui doit par la suite faire face aux tribunaux supérieurs si un organisme public s'adresse à ces derniers.[87]

L'expérience aidant, nous constatons que les organismes et les personnes physiques sont loin de se retrouver à armes égales devant les tribunaux supérieurs. Bien souvent, la personne physique qui a obtenu une décision favorable de la Commission n'aura pas les ressources financières pour se faire représenter par avocat. Si elle décide de se représenter elle-même, elle devra alors affronter des organismes dont les intérêts sont défendus par des avocats expérimentés. Dans de telles circonstances, on peut difficilement prétendre que le citoyen aura eu l'opportunité de faire valoir tous les arguments de droit appropriés.

**Recommandation nº 27**

> ***Afin de reconnaître un exercice complet du droit d'accès, un organisme public qui porte en appel une décision rendue par la Commission qui lui est défavorable devrait donc prendre en charge tous les frais judiciaires et extrajudiciaires de la personne physique à qui la Commission a donné raison.***

### *Les poursuites pénales*

À l'étape de son 3e Rapport quinquennal, la Commission a sensibilisé le législateur au sujet des nombreux écueils relevés au chapitre des poursuites pénales dans les deux textes de lois et plus particulièrement dans la Loi sur l'accès. Vingt ans après son adoption, la Commission estime que les modifications déjà proposées sont plus que justifiées.

---

87 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, Commission de la culture, 12 juin 2001.

Dans son Rapport quinquennal de 1997, la Commission demandait au législateur d'uniformiser les dispositions pénales de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé. Les articles 158 à 162 de la Loi sur l'accès devraient être reformulés afin d'assujettir à un régime de responsabilité stricte les infractions qui y sont décrites.

Il serait également opportun d'uniformiser le montant des amendes prévu dans ces deux lois. Rien ne semble justifier les écarts existant entre ces deux lois.

La Commission signale à nouveau au législateur l'absence, dans la Loi sur le secteur privé, d'une disposition pénale de la même nature que celle prévue à l'article 162 de la Loi sur l'accès permettant la sanction du non-respect des ordonnances rendues à la suite d'enquête.

Enfin, la défense de bonne foi exigée à l'article 163 de la Loi sur l'accès devrait céder sa place à une preuve de diligence raisonnable tel que la Commission l'a réclamé dans ses deux derniers rapports.

**Recommandation n° 28**

***La Commission recommande à nouveau d'uniformiser les dispositions pénales de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé. Les articles 158 à 162 de la Loi sur l'accès devraient être reformulées afin d'assujettir à un régime des responsabilité stricte les infractions qui y sont décrites.***

***Par ailleurs, le montant des amendes prévu par ces deux lois devrait également être équivalent. De plus, une disposition pénale devrait être ajoutée à la Loi sur le secteur privé afin que puisse être sanctionné le non-respect des ordonnances rendues à la suite d'une enquête.***

***Finalement, la défense de bonne foi reconnue à l'article 163 devrait céder sa place à une preuve de diligence raisonnable.***

## 1.5. De nouvelles propositions de modifications

### 1.5.1. L'accès au dossier d'un enfant

Depuis l'adoption de la Loi sur l'accès, la perspective de notre société par rapport à la considération avec laquelle on doit traiter les enfants s'est modifiée de façon significative. En l'espace d'une génération, on a remplacé l'image de l'enfant, mineur et dépendant, existant légalement à travers ses parents ou d'autres adultes qui le représentent, par l'image d'un être plus jeune certes, mais ayant toute la panoplie des droits d'un adulte et devant pouvoir exprimer ses propres besoins face au système judiciaire lorsque cela est possible.

De plus en plus, on admet que les intérêts des enfants ne sont pas nécessairement identiques à ceux de ses parents ou des adultes qui vivent dans leur milieu. De plus en plus, on lève le voile sur certaines réalités : abus physiques et sexuels des enfants par des adultes, négligence, effets traumatisants de conflits familiaux profonds où l'enfant se trouve au centre des drames.

La Convention internationale sur les droits des enfants de 1989, ratifiée par le Canada en 1992 et donc en vigueur au Québec, indique des voies à suivre pour reconnaître pleinement les droits des enfants[88]. On y retrouve notamment, à l'article 3, le principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer lorsque les procédures d'un tribunal ou d'une autorité administrative risquent d'affecter les droits de cet enfant. À l'article suivant de la même Convention, on stipule que toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour donner effet à ce principe.

Au Québec, l'avènement du nouveau Code civil en 1994 impose dorénavant la reconnaissance de certains actes de l'enfant plus mature. Par exemple, dans certaines circonstances, il peut agir seul à partir de 14 ans[89]. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit également que l'enfant de 14 ans et plus doit consentir lui-même aux actes médicaux. Cette loi limite aussi, fort heureusement, l'accès au dossier de l'enfant lorsqu'il est l'objet d'une intervention en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* ou que la divulgation pourrait nuire à sa santé[90].

Cependant, la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé, dans leurs libellés actuels, ne font aucune place pour consacrer cette considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'il s'agit d'accès à un dossier le concernant. On n'y a pas prévu l'expression indépendante des intérêts de l'enfant par rapport à ses parents ou à ses tuteurs. Puisque, de droit, le parent agit pour l'enfant mineur, il peut demander, au nom de son enfant ou même en son nom propre, accès aux dossiers concernant cet enfant. On convient que dans la vaste majorité des cas, cette règle est pratique et appropriée, puisque le parent est responsable de son enfant qui n'est pas d'âge pour agir seul.

Mais quel est l'effet sur l'enfant dans le cas où, de fait, les intérêts du parent sont opposés à ceux de l'enfant : lorsque le parent abusif, agressif ou manipulateur veut absolument avoir accès aux dossiers, qui, croit-il, documentent ses actions envers son enfant? La Loi sur l'accès n'a pas prévu que celui-ci s'exprime. Lorsqu'un parent veut s'assurer du contenu du témoignage de son enfant aux autorités policières ou scolaires dans le contexte d'un drame familial, en exerçant ses droits d'accès au dossier, comment tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant par rapport à cette divulgation recherchée?

---

88 *Convention relative aux droits de l'enfant* [1992] R..T.C. no 3.

89 *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64, art. 153 - 255.

90 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, art. 12, 17 – 22; la *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1, prévoit aussi des règles particulières notamment sur la divulgation des dossiers d'enfants (art 72.5 - 72.7) sur la confidentialité des communications de l'enfant (art. 9) et la confidentialité des dossiers (art. 19) et des décisions du Tribunal de la jeunesse (art. 96).

Sans vouloir judiciariser, plus qu'ils ne le peuvent être déjà, des conflits et des situations où les droits des enfants sont en jeu, la Commission croit qu'il serait important de faire modifier la Loi afin de mentionner spécifiquement le critère des meilleurs intérêts de l'enfant qui pourrait, le cas échéant, être représenté de façon indépendante. Toute modification à la Loi dans ce sens devrait faire l'objet d'une consultation avec les autorités compétentes en la matière, notamment la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et les milieux de protection de la jeunesse.

**Recommandation nº 29**

> ***La Commission recommande que soit ajouté à la Loi sur l'accès une disposition qui stipulerait que l'intérêt de l'enfant doit prévaloir lorsqu'une personne y ayant droit demande accès au dossier de cet enfant.***

### 1.5.2. L'accès au dossier de santé par la personne concernée

Tenter de dresser la liste des règles d'accès au dossier de santé d'une personne relève de la haute voltige et la Commission n'entend pas réaliser cet exercice dans le cadre du présent rapport. Sans vouloir entrer dans les dédales de ces règles, la Commission tient toutefois à aborder une question qui lui tient à cœur : le droit d'accès par la personne concernée aux renseignements de santé qui la concernent.

Lorsque le dossier de santé est conservé par un établissement de santé ou de services sociaux, il sera accessible à la personne concernée, à moins que la communication de l'information puisse causer un préjudice grave à la santé de cette personne. L'article 17 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*[91] prévoit en effet que tout usager de 14 ans et plus a droit d'accès à son dossier. Toutefois, l'établissement peut lui en refuser l'accès momentanément si, de l'avis de son médecin traitant ou du médecin désigné par le directeur général de l'établissement, la communication du dossier ou d'une partie de celui-ci causerait vraisemblablement un préjudice grave à la santé de l'usager. Dans ce cas, l'établissement, sur recommandation du médecin, détermine le moment où le dossier ou la partie dont l'accès a été refusé, pourra être communiqué à l'usager. En pratique, le préjudice grave à la santé est associé à une maladie de nature psychiatrique.

Si l'on excepte la protection des renseignements dont la communication permettrait d'identifier un tiers[92], la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* n'autorise aucune autre restriction à l'accès pour la personne concernée.

---

91 *Id.*
92 *Id.*, art 18.

Une disposition similaire est prévue à l'article 87.1 de la Loi sur l'accès. En vertu de cette disposition, un renseignement détenu par la Commission de la santé et la sécurité du travail (CSST), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ou la Régie des rentes (RRQ) du Québec ne pourra être communiqué si, de l'avis du médecin traitant, sa communication risquerait vraisemblablement de causer un préjudice grave à la santé de la personne concernée.

Appelés dans l'exercice de leurs fonctions à détenir un grand nombre de renseignements de santé au sujet de leur clientèle, renseignements qui bien souvent font partie d'un rapport d'expertise, ces trois organismes publics peuvent en outre soulever d'autres restrictions à l'accès à l'encontre d'une demande d'accès formulée par la personne concernée. Par exemple, ils pourront refuser de communiquer un renseignement de santé contenu dans un avis ou une recommandation, tant qu'une décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation n'aura pas été rendue[93]. Ils pourront de plus refuser de communiquer le renseignement s'il est contenu dans un analyse dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire[94].

Finalement, les entreprises du secteur privé peuvent également refuser l'accès à un renseignement de santé, à certaines conditions. Ainsi, l'article 37 de la Loi sur le secteur privé prévoit qu'une personne qui exploite une entreprise de services professionnels dans le domaine de la santé, par exemple une clinique médicale privée, peut refuser momentanément à une personne concernée la consultation du dossier qu'elle a constitué sur elle si, de l'avis d'un professionnel de la santé, il en résulterait un préjudice grave pour sa santé. Si l'entreprise n'œuvre pas dans le domaine de la santé, elle pourra refuser la consultation du dossier à la condition d'offrir à la personne concernée de désigner un professionnel du domaine de la santé de son choix pour recevoir communication de tels renseignements. Dans tous les cas, le professionnel de la santé déterminera le moment où la consultation du dossier pourra être faite.

Tout comme pour la CSST, la SAAQ et la RRQ, les entreprises du secteur privé peuvent soulever d'autres restrictions à l'accès pour ces renseignements de santé. En effet, l'article 39 de la Loi sur le secteur privé les autorise, par exemple, à refuser la communication d'un renseignement personnel lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur un procédure judiciaire.

Dans ce dernier cas, un jugement de la Cour supérieure est venu confirmer le fait qu'il était possible de soulever les restrictions à l'accès prévues à l'article 39 à l'encontre d'un renseignement de santé[95]. Ce jugement renverse une décision de la Commission qui concluait que la seule restriction possible à l'accès à une expertise médicale était celle prévue à l'article 37

---

93 Loi sur l'accès, art. 86.1.

94 *Id.*, art 87 et 32.

95 *La Personnelle-Vie* c. *Cour du Québec*, [1997] C.A.I. 466 (C.S.).

de la Loi sur le secteur privé, à savoir le préjudice grave à la santé engendré par la communication[96].

Les règles qui s'appliquent au dossier de santé détenu par les établissements de santé et de services sociaux[97] diffèrent donc de celles qui ont cours pour le dossier de santé détenu par la CSST, la SAAQ, la RRQ et les entreprises du secteur privé, que ces dernières soient ou non du secteur de la santé.

Si l'on excepte la restriction à l'accès relative au préjudice grave à la santé, une personne a toujours un droit d'accès à son dossier de santé s'il est détenu par un établissement de santé ou de services sociaux. Dans les autres cas, la communication de ce dossier pourra être refusé si, par exemple, sa communication risque vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire. Cette dernière restriction est généralement soulevée à l'encontre de la communication d'expertises médicales.

Pour la Commission, il est inacceptable qu'un renseignement de santé ne puisse être communiqué à la personne concernée si aucun préjudice à la santé n'est prévisible. On peut difficilement justifier le fait que l'accessibilité à un renseignement de santé dépendra de son lieu de détention.

Ainsi, un même renseignement de santé sera accessible s'il est détenu dans le dossier de l'hôpital, mais pourra être inaccessible s'il est détenu dans une clinique privée.

Peut-on justifier le fait qu'un renseignement de santé qui est inscrit dans une expertise médicale réalisée à la demande d'un tiers sera inaccessible à la personne concernée parce que le détenteur de l'information juge que la communication de ce renseignement pourra avoir un effet sur une procédure judiciaire? Nous ne le croyons pas.

La Commission peut comprendre que certains renseignements contenus dans une expertise médicale puissent être inaccessibles si les effets sur une procédure judiciaire sont probables, mais uniquement dans la mesure où ces renseignements ne révèlent pas une information sur la santé de la personne concernée.

Lorsqu'une personne se prête à une expertise médicale, elle livre à un professionnel de la santé des renseignements d'une très grande sensibilité à son sujet. Elle ne devrait jamais avoir l'obligation de renoncer à l'accès aux constats faits par ce professionnel au sujet de son état de santé. Le droit de savoir prend ici tout son sens. Tel que l'a mentionné la Cour suprême dans l'affaire McInerney[98], un patient a un droit vital sur l'information contenue dans ses dossiers médicaux.

---

96 *X. c. La Personnelle-Vie*, [1996] C.A.I. 13.

97 Il s'agit des centres hospitaliers, des CLSC, des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse, des centres d'hébergement et de soins de longue durée et des centres de réadaptation.

98 *McInerney c. MacDonald*, [1992] 2 R.C.S. 138, 146.

**Recommandation nº 30**

> ***La Commission recommande que le législateur clarifie la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé afin qu'il soit interdit de refuser à une personne l'accès à un renseignement qui concerne son état de santé, à moins que cette communication ne risque vraisemblablement de créer un préjudice grave pour sa santé et que les lois, règlements et Code de déontologie des ordres professionnels soient adaptés en conséquence.***

### 1.5.3. Le dépôt d'une plainte par un groupe

Dans l'optique de favoriser l'exercice des droits des citoyens, la Commission entend proposer des modifications à la procédure existante en matière de plaintes.

Présentement, un organisme voué à la défense de ses membres et au respect de leurs droits et libertés ne peut porter plainte devant la Commission et agir à titre de représentant de ses membres.

Pour pallier cette carence, la Commission propose d'ajouter à la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé une disposition qui viendrait reconnaître que des regroupements de personnes ayant des intérêts communs peuvent déposer, auprès de la Commission, une plainte relative à l'exercice du droit d'accès ou du droit à la confidentialité des renseignements personnels.

Une disposition de même nature est déjà prévue à l'article 74 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ainsi, conformément à cette disposition, peut porter plainte à la Commission des droits de la personne, toute personne qui se croit victime d'une violation des droits relevant de la compétence de cette Commission. Peuvent se regrouper pour porter plainte plusieurs personnes qui se croient victimes d'une telle violation dans des circonstances analogues.

**Recommandation nº 31**

> ***La Commission recommande que soient modifiées la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé afin d'y ajouter une disposition qui autoriserait le regroupement de citoyens lors du traitement des plaintes par la Commission.***

### 1.5.4. La juridiction de la Commission mise en péril

L'article 122 de la Loi sur l'accès confère à la Commission d'accès à l'information une juridiction exclusive pour entendre les demandes de révision faites en vertu de cette Loi. Or, une brèche sérieuse a été faite à la juridiction exclusive de la Commission à la suite de jugements de la Cour du Québec et de la Cour supérieure, dont l'une est maintenant devant la Cour d'appel du Québec.

Nous parlerons tout d'abord de deux affaires qui impliquaient les mêmes parties, soit la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et Alain Houle & Associés et où il s'agissait de déterminer si une disposition de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*[99] avait pour effet de faire perdre à la Commission sa juridiction en matière de révision d'un refus de l'organisme de communiquer un document[100].

Dans un deuxième temps, il sera question du conflit qui peut survenir entre le champs de juridiction de la Commission et celui dévolu aux arbitres de griefs en vertu du *Code du travail*[101] et des conventions collectives de travail. Cette question a été abordée dans un litige opposant la Commission à Hydro-Québec.

### *Les litiges opposant la Commission à la CSST*

Dans deux jugements rendus respectivement en 1998 et en 2001, la Cour du Québec a reconnu que la Commission n'avait pas juridiction pour trancher un litige opposant Alain Houle & Associés et la CSST.

Dans ces deux affaires, il s'agissait de savoir si Alain Houle & Associés pouvait avoir accès à une copie de la liste des employeurs assujettis à un régime particulier de cotisation. Cette liste est confectionnée par la CSST à partir de renseignements qui lui sont fournis par ces employeurs.

Dans les deux cas, la CSST avait refusé l'accès en invoquant l'article 23 de la Loi sur l'accès et l'article 174 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. L'article 23 de la Loi sur l'accès prévoit le caractère confidentiel de certains renseignements fournis par des tiers alors que l'article 174 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* stipule que la CSST assure le caractère confidentiel des renseignements et informations qu'elle obtient et que seules des analyses dépersonnalisées peuvent être divulguées.

Insatisfait de cette réponse, Alain Houle & Associés demande à la Commission de réviser la décision de la CSST. Cette dernière prétend alors que la Commission n'a pas juridiction pour trancher ce litige.

Selon la CSST, les articles 174 et 176 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* doivent avoir préséance sur la Loi sur l'accès. L'article 176 prévoit que la CSST a compétence exclusive pour examiner et décider toute question au sujet de laquelle un pouvoir, une autorité ou une discrétion lui est conféré.

---

99 L.R.Q., c. S-2.1.

100 *Commission de la santé et de la sécurité du travail* c. *Alain Houle & Associés inc*, j. De Michèle, C.Q. Montréal n° 500-02-088288-001, 19 décembre 2001; *Commission de la santé et de la sécurité au travail du Québec* c. *Alain Houle & Associés inc.*, [1998] C.A.I. 514 (C.Q.).

101 L.R.Q., c. C-27.

La Commission a rejeté ces prétentions de la CSST[102], mais la Cour du Québec y a donné suite. Selon ce tribunal, toute question relative à la confidentialité des renseignements recueillis auprès de tiers par la CSST afin de dresser la liste des entreprises inscrites au régime rétrospectif de cotisation relève de la compétence exclusive de la CSST en vertu de l'article 176 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail.*

Or, les articles 23, 24, 25 et 49 de la Loi sur l'accès instaurent un régime particulier régissant l'accès aux renseignements fournis par des tiers aux organismes publics.

Tribunal spécialisé détenant l'expertise pour trancher des litiges portant, entre autres, sur le caractère accessible ou non des renseignements fournis par des tiers, la Commission s'inquiète des conséquences négatives découlant de la présence d'un régime distinct applicable aux renseignements fournis par les entreprises à la CSST dans le cadre de l'application des articles 174 à 176.

Pourquoi un citoyen ne pourrait-il pas s'adresser à la Commission pour faire réviser une décision de la CSST qui refuserait l'accès à des renseignements qui lui auraient été fournis par des tiers? Comment pourrait-on justifier une telle exception?

À l'égard de tous les autres organismes publics, détenteurs de renseignements fournis par des tiers, la Loi sur l'accès reconnaît au citoyen le droit de faire réviser le refus de l'organisme fondé sur les restrictions prévues aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès.

Saisie d'une demande de révision formulée par un demandeur insatisfait, il appartiendra à ce moment à la Commission, tribunal spécialisé en la matière, de déterminer, au terme d'un examen des documents recherchés par le demandeur, si les documents demandés renferment effectivement des renseignements protégés par les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès.

Force est de conclure qu'à l'égard des renseignements fournis par des tiers à la CSST dans le cadre de l'application des articles 174 et 176 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, le citoyen se retrouve désavantagé en raison de l'inexistence d'un droit de révision de la décision de la CSST à la Commission. Cette iniquité résulte des conséquences attribuables aux décisions de la Cour du Québec concernant la portée des articles 174 et 176 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail.*

De l'avis de la Commission, cette situation met en péril la cohérence des interprétations législatives et la stabilité des critères retenus par la Commission au fil de ses décisions pour assurer ou non la confidentialité des renseignements fournis par des tiers aux organismes publics.

---

102 *Alain Houle & Associés Inc.* c. *Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1996] C.A.I. 63; *Alain Houle & Associés Inc.* c. *Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [2000] C.A.I. 236.

**Recommandation n° 32**

> ***La Commission recommande que*** *la Loi sur la santé et la sécurité du travail* ***soit amendée afin qu'il ne soit plus possible d'interpréter les articles 174 et 176 de cette Loi de façon à empêcher une personne d'exercer son droit à un recours devant la Commission d'accès à l'information pour faire réviser un refus de communiquer des renseignements fournis par des tiers.***

### *L'application de la Loi sur l'accès dans le contexte des relations de travail*

Employé à Hydro-Québec, un individu demande à son employeur, en mai 1997, de retirer de son dossier personnel toute référence à des mesures disciplinaires dont il a été l'objet sur une période s'échelonnant du 9 juillet 1986 au 28 mars 1992. Hydro-Québec refuse de donner suite à cette demande de rectification. L'employé s'adresse donc à la Commission pour faire réviser ce refus de rectifier son dossier.

La demande de rectification se fonde sur l'article 18.03 de la convention collective liant l'employé à Hydro-Québec et l'article 73 de la Loi sur l'accès. L'article 18.03 de la convention collective interdit la conservation, dans le dossier de l'employé, de renseignements relatifs à des mesures disciplinaires lorsqu'il s'est écoulé une période de 12 mois sans qu'aucune mesure disciplinaire n'ait été inscrite au dossier d'un employé. L'article 73 de la Loi sur l'accès oblige un organisme public à détruire un renseignement nominatif lorsque l'objet pour lequel il a été recueilli est accompli.

Hydro-Québec conteste la compétence juridictionnelle de la Commission d'accès à l'information. Selon cet organisme, la demande de rectification de l'employé s'appuie principalement et essentiellement sur l'article 18.03 de la convention collective, de sorte que le litige relève de la juridiction exclusive de l'arbitre de griefs.

Dans un premier temps, la Commission d'accès à l'information a rejeté la prétention d'Hydro-Québec et décidé qu'elle avait compétence pour entendre le litige mû entre les parties, conformément aux termes de l'article 122 de la Loi sur l'accès[103]. Dans cette décision, la Commission précise également qu'elle a le pouvoir d'interpréter l'article 18.03 de la convention collective dans la mesure où cette interprétation s'avère nécessaire pour lui permettre d'apprécier la preuve qui lui sera présentée concernant l'application de l'article 73 de la Loi sur l'accès. De plus, ajoute la Commission, les articles 73 et 89 de la Loi sur l'accès sont d'ordre public et prépondérants. Elle conclut donc que la juridiction de la Commission est elle-même prioritaire par rapport à celle de l'arbitre de griefs.

---

103 *Bamville* c. *Hydro-Québec*, [1998] C.A.I. 57.

Insatisfaite de cette décision, Hydro-Québec la porte en appel à la Cour du Québec[104]. Cette dernière confirme la décision de la Commission d'accès à l'information. Le litige se poursuit ensuite devant la Cour supérieure où une requête en révision judiciaire est déposée.

S'appuyant sur le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Weber c. Ontario Hydro*[105], la Cour supérieure a finalement donné tort à la Commission et décidé que l'arbitre de griefs a compétence exclusive à l'égard de tous les aspects du litige qui résultent de la convention collective[106]. Selon le tribunal, le litige relève de l'interprétation et de l'application de la convention collective, en particulier de son article 18.03, et de la légalité, pour Hydro-Québec, de conserver certaines informations dans le dossier de l'employé.

L'affaire est maintenant rendue devant la Cour d'appel du Québec. Essentiellement, la Commission entend soutenir devant la Cour d'appel que les articles 122 et 168 de la Loi sur l'accès lui confèrent une compétence exclusive et prépondérante pour toute demande découlant de la Loi sur l'accès. La Commission d'accès à l'information, ne devrait pas voir sa compétence spoliée par un arbitre de grief.

Malgré que la Cour d'appel du Québec ait par le passé reconnu le caractère quasi constitutionnel de la Loi sur l'accès, c'est avec beaucoup d'inquiétudes que nous attendons le jugement de ce tribunal puisqu'il pourrait avoir un impact majeur sur les droits de recours des citoyens devant la Commission.

### 1.5.5. Le pouvoir d'ordonner la destruction d'un renseignement personnel et d'accorder des dommages-intérêts punitifs

Conformément à la Loi sur l'accès ou à la Loi sur le secteur privé, la Commission peut mener une enquête lorsqu'une personne porte une plainte relative à une violation, par un organisme ou une entreprise, des droits découlant des dispositions législatives relatives à la collecte, la communication et l'utilisation de renseignements personnels.

Au terme de son enquête, la Commission pourra conclure que la plainte est fondée ou non. Si elle est fondée, il lui sera possible d'ordonner à l'organisme ou à l'entreprise l'application de toute mesure corrective propre à assurer la protection des renseignements personnels. Pourra, notamment, être ordonné, en vertu de l'article 128 de la Loi sur l'accès, de détruire des renseignements personnels colligés sans droit ou de mettre un terme à la communication de renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée.

Malheureusement, en vertu de la Loi sur le secteur privé, le pouvoir d'ordonner la destruction de renseignements personnels n'est pas spécifiquement prévu. Suivant une récente

104 *Hydro-Québec* c. *Banville*, [2001] C.A.I. 492 (C.Q.).
105 [1995] 2 R.C.S. 929.
106 *Hydro-Québec* c. *Cour du Québec*, [2001] C.A.I. 532 (C.S.).

décision de la Cour du Québec[107], la Commission ne peut rendre une ordonnance qu'en vue d'exiger qu'on se conforme aux dispositions de la loi. Ainsi, une mesure correctrice de ce genre ne serait pas, dans l'état actuel du droit, un pouvoir à la disposition de la Commission pour l'application de la Loi sur le secteur privé.

La Commission croit que le législateur devrait uniformiser ses pouvoirs en lui permettant expressément, tout comme dans la Loi sur l'accès, d'ordonner la destruction de renseignements personnels en application de la Loi sur le secteur privé.

En outre, si le pouvoir d'ordonnance permet d'assurer de meilleures pratiques de gestion des renseignements personnels pour l'avenir, il ne permet pas de sanctionner la conduite fautive qui est à l'origine de la plainte en imposant des dommages-intérêts punitifs.

La Commission estime que le législateur devrait lui octroyer le pouvoir d'accorder des dommages-intérêts punitifs lorsqu'il y a violation des droits relatifs à la protection des renseignements personnels reconnus par la Loi sur l'accès ou la Loi sur le secteur privé.

Selon la Commission, le pouvoir d'accorder des dommages-intérêts punitifs permettrait au plaignant d'être dédommagé pour les dommages subis à la suite d'une conduite fautive de l'organisme ou de l'entreprise. L'existence d'un tel pouvoir pourrait également inciter ces derniers à adopter de meilleures pratiques dans le cadre de la gestion des renseignements personnels qu'ils détiennent.

**Recommandation n° 33**

> ***La Commission devrait être investie du pouvoir d'ordonner la destruction d'un fichier de renseignements personnels en application de la Loi sur le secteur privé.***
>
> ***La Commission devrait être investie du pouvoir d'accorder des dommages-intérêts punitifs si, au terme d'une enquête, elle constate qu'il y a eu violation des droits relatifs à la protection des renseignements personnels reconnus par la Loi sur l'accès ou la Loi sur le secteur privé.***

[107] *Paquet* c. *Ministère de la Justice et Commission d'accès à l'information*, C.Q., 200-80-000162-022, j. Sheehan, 16 octobre 2002.

# PARTIE 2

## La protection des renseignements personnels dans le secteur public

# PARTIE 2 – LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PUBLIC

## 2.1. Les technologies de l'information

En 1776, au moment où les colonies américaines proclamaient leur indépendance, l'économiste et philosophe Adam Smith publiait le résultat d'une étude intitulée *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations.* Au cours de cette même année, le parlement de la Suède adoptait une loi qui assurait l'accès aux documents publics. À l'avant-garde cette loi contenait notamment une disposition susceptible de protéger les données personnelles confiées à l'État par les citoyens : toute l'information détenue par le gouvernement suédois devait être utilisée à des fins légitimes. On le sait, par la suite, plusieurs pays européens introduisirent dans les lois existantes diverses protections assurant ainsi le respect de la vie privée des citoyens.

***L'informatique est un pouvoir et confère plus de pouvoir à ceux qui en ont déjà beaucoup; il faut donc un contrepouvoir. En se donnant des lois protectrices des données personnelles, les régimes démocratiques ont reconnu que, dans ce domaine aussi, il convient que le pouvoir arrête le pouvoir; selon Montesquieu, ou, tout au moins, l'équilibre.***

Jacques Fauvet
Ancien président de la CNIL
Dix ans d'informatique et libertés

Deux siècles plus tard, en 1948, l'article 12 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*[108] consacrait le droit à la vie privée en ces termes :

> *Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.*

Mais c'est dans les années soixante et soixante-dix que l'utilisation des technologies de l'information a connu une progression rapide. Des bases de données contenant de plus en plus de renseignements personnels sur les citoyens étaient constituées par les États et les entreprises privées. L'utilisation de telles technologies devenait inéluctable notamment à cause des possibilités qu'elles offraient en matière de traitement automatisé des données. Par contre, ces nouvelles facultés introduisaient des risques à l'égard de la vie privée des individus. Le premier pays à réagir à ces menaces fut la Suède en 1973 par l'adoption d'une loi sur les données qui visait à assurer la protection des données personnelles. Rapidement, de nombreux États ont également emboîté le pas dont le Québec qui adopta en 1982 la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et en 1993 la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

[108] Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 217A (111) du 10 décembre 1948.

Les défis posés par l'informatique en matière de protection de la vie privée dans les années soixante-dix deviennent plus pressants avec l'évolution fulgurante de l'informatique et des télécommunications. Une réalité que la Commission a constaté au cours des études et des évaluations qu'elle effectue dans le domaine des technologies.

Tout d'abord, nous présenterons les leçons tirées des grands chantiers mis en branle par la Commission lesquels menèrent à la publication de deux rapports : *Un défi de taille : conjuguer la protection des renseignements personnels et les pratiques administratives*[109] et *La sécurité des renseignements personnels dans l'État québécois : une démarche bien amorcée*[110]. Ensuite, seront exposés les travaux relatifs à des projets technologiques spécifiques ou les réflexions sur des technologies nouvelles. Enfin, la Commission soulève de tous ces enseignements des grands constats et soumet des recommandations.

### 2.1.1. Les grands chantiers

Au printemps 1997, les médias d'information font état de fuites, voire de trafic de renseignements confidentiels dans l'administration publique. Ces allégations amènent le gouvernement du Québec à l'adoption, le 26 novembre 1997, d'un décret qui propose à la Commission d'enquêter relativement à l'ensemble des mesures de sécurité destinées à assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels détenus par les ministères, le Conseil du trésor et les organismes gouvernementaux. Le gouvernement demande que l'enquête porte spécifiquement sur les sujets suivants :

> *L'évaluation des suites données par ceux-ci aux demandes qui leur ont été adressées durant les cinq dernières années relativement à l'alimentation de ces systèmes » notamment par la Commission ainsi que sur « L'examen et l'évaluation de l'état et de l'efficacité des systèmes, informatiques et autres, mis en place pour protéger le caractère confidentiel des renseignements personnels détenus par les ministères, le Conseil du trésor et les organismes gouvernementaux.*

Pour répondre à cette demande, la Commission a constitué deux groupes de travail. Le premier groupe, chargé de vérifier les suites données aux recommandations de la Commission, a produit en juin 1998 le rapport intitulé *Un défi de taille*[111]. Un deuxième groupe a été mandaté, conjointement avec les organismes publics, afin d'évaluer l'état de la sécurité et de la confidentialité des renseignements personnels détenus par ces organismes et d'en aviser la

---

109 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Un défi de taille : conjuguer la protection des renseignements personnels et les pratiques administratives : rapport sur la sécurité et la confidentialité dans l'appareil gouvernemental (Partie 1)*, Québec, La Commission, 1998.

110 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *La sécurité des renseignements personnels dans l'État québécois : une démarche bien amorcée : rapport sur la sécurité et la confidentialité des renseignements personnels dans l'appareil gouvernemental (Partie 2)*, Québec, La Commission, 1998.

111 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 110.

Commission. Ainsi, ce rapport, produit en septembre 1998, est intitulé *La sécurité des renseignements personnels dans l'État québécois : une démarche bien amorcée*[112].

#### *2.1.1.1. La vérification de conformité des avis de la Commission*

Si les technologies se veulent à l'origine une volonté de s'échanger de l'information sans contraintes, elles sont la voie par laquelle il devient possible de faciliter la communication de masse. Lors de l'opération « Défi de taille », la Commission a constaté que les organismes publics n'avaient pas respecté ses recommandations formulées au cours des cinq dernières années en matière de consentement des personnes concernées, de sécurisation des renseignements personnels ainsi que de l'usage de la télécopie et du courriel.

Lorsqu'un citoyen confie ses renseignements personnels à un organisme public, il bénéficie de la protection de la loi qui exige que la cueillette soit nécessaire, au sens d'indispensable, à l'exercice des attributions de ce même organisme ou à la mise en œuvre d'un programme géré par cet organisme. Le citoyen doit également obtenir l'assurance que ses renseignements personnels ne peuvent être communiqués sans son consentement. Cependant, la Loi sur l'accès définit des exceptions précises où un organisme public peut communiquer des renseignements sans le consentement de la personne concernée. Deux exceptions ont nécessité une attention particulière : les communications de renseignements entre les ministères et organismes et les autorisations de recherche.

##### *La communication sans le consentement des personnes concernées*

À ce sujet, la Commission souligne dans le rapport *Un défi de taille* qu'échanger des renseignements personnels sans le consentement des personnes, c'est ébranler l'un des piliers du régime de protection des renseignements personnels, d'où la mise en place de dispositifs exceptionnels et contraignants lorsqu'un organisme songe à s'engager dans cette façon de faire. À l'époque où a été écrit ce rapport, de nombreux acteurs remettaient en question les agissements de l'État. Le rapport note qu'au nom de l'efficacité administrative et de la volonté d'assurer un contrôle plus rigoureux de l'utilisation des deniers publics, on a vu s'élaborer un discours en faveur de l'abolition, à tout le moins de l'assouplissement, de ce régime contraignant.

Il ne fallait donc pas être surpris que les auteurs de ce rapport aient constaté que les conditions imposées par la Commission lorsqu'elle autorise des communications de renseignements personnels, aient été mal observées. Encore aujourd'hui, trop de renseignements personnels sont transmis sans respecter la notion de nécessité et l'autorisation de l'entente. De plus, on note aussi que la communication de renseignements se poursuit après l'échéance de l'entente.

---

[112] COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 110.

### *Les télécopies et courriels*

Parmi les outils technologiques ayant révolutionné les modes de communication figurent indéniablement le télécopieur et l'avènement du courrier électronique. De par leur statut de redoutables outils de communication, le recours à ces technologies par les entreprises privées et les organismes gouvernementaux s'est fait avec célérité. Tout aussi rapidement, télécopieurs et courrier électronique servirent à la communication de renseignements personnels concernant entre autres citoyens, patients, clients et employés. Ces outils ont prouvé leur efficacité, mais possèdent peu de dispositifs permettant d'assurer la confidentialité des renseignements personnels.

***Le courrier électronique offre à peu près le même degré de confidentialité qu'une carte postale***

Commission d'accès à l'information
Fiche contact – Le courrier électronique

Pour pallier ces inaptitudes et dans un but préventif, la Commission s'affaira à publier périodiquement des bulletins contenant des avis traitant de la confidentialité. Lors de l'utilisation de télécopieurs, des erreurs dans la composition des numéros de téléphone ont été constatées. Ainsi, la Commission a posé des exigences en cette matière allant jusqu'à requérir des utilisateurs l'assurance de l'exactitude du numéro de destination composé et de vérifier directement auprès du destinataire la réception des documents.

L'utilisation du courrier électronique pour communiquer des renseignements personnels était pratique courante dans l'administration publique lorsque les vérificateurs qui ont œuvré à l'édification de *Un défi de taille* l'ont sondée. Il est de notoriété publique que le courriel offre à peu près le même degré de confidentialité que celui procuré par une carte postale. Ceci signifie que les personnes situées sur le parcours de ce type de courrier sont en mesure d'en voir le contenu et même d'en garder copie. De nombreuses voix avertissent qu'il faut recourir à des mesures de sécurité, comme le chiffrement, pour contrer cette faiblesse inhérente au courrier électronique. La Commission souligne dans le rapport que malgré ces avertissements, du reste souvent répétés dans les pages spécialisées des médias, l'examen des habitudes des organismes permet de conclure qu'on se pose rarement ces questions tant l'outil est utile et séduisant. Des milliers de renseignements personnels circulent par courrier électronique sans qu'aucune mesure de sécurité ne soit prise. Les vérifications ont démontré que ces règles élémentaires sont non seulement ignorées, mais largement inconnues dans les organismes publics que nous avons visités. Les messages expédiés par courrier électronique à l'intérieur et à l'extérieur sont rarement chiffrés.

La Commission s'attendait à ce que des directives ayant pour objet de protéger les renseignements personnels existent dans les ministères et les organismes, notamment en ce qui concerne les précautions à prendre lors de l'utilisation des télécopieurs et du courrier électronique. Or, le rapport *Un défi de taille* nous apprend que ce n'était pas le cas. La Commission a tenu à rappeler qu'une observation générale s'imposait en ce qui a trait aux directives administratives concernant la protection des renseignements personnels. Pourtant, ces directives sont le seul moyen d'assurer la continuité d'une ligne de conduite.

***La sécurisation des renseignements personnels***

Considérant la circulation de renseignements personnels autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil étatique, il devient important de bien cerner les impacts de l'absence ou de l'insuffisance de mesures de sécurité adéquates. À ce sujet, le rapport *Un défi de taille* lançait l'alerte suivante : les organismes sont des maillons de la chaîne administrative. Si un seul relâche sa vigilance, tous les renseignements personnels contenus dans les fichiers de l'appareil gouvernemental sont fragilisés.

Les observations réalisées dans ce rapport en ce qui a trait aux technologies devaient être corroborées un peu plus tard lors de la publication du rapport émanant de l'autre groupe de travail créé par la Commission et intitulé *La sécurité des renseignements personnels dans l'État québécois : une démarche bien amorcée*[113].

### *2.1.1.2. La vérification de l'état des mesures de sécurité*

La Commission a confié à un groupe de travail le mandat d'établir la situation des renseignements personnels en ce qui concerne la sécurité et la confidentialité dans l'ensemble de l'appareil administratif du Québec. Les ministères et organismes ont accepté de se soumettre à une auto-évaluation rigoureuse de la gestion de la sécurité et de la confidentialité des renseignements personnels qu'ils détiennent.

Le groupe de travail devait rapidement dresser un portrait de l'état de la sécurité et de la confidentialité des renseignements personnels dans 89 ministères et organismes. En l'absence d'une méthode qui aurait permis uniquement l'appréciation de la protection des données nominatives, la Commission a décidé de recourir à une méthode mise au point en France et utilisée dans un grand nombre d'administrations publiques et aussi dans le secteur privé. Il s'agit de MARION ou Méthode d'Analyse des Risques Informatiques et Optimisation par Niveaux.

MARION est une méthode d'auto-évaluation. En ce sens, comme le souligne le rapport, « ...une auto-évaluation basée sur la bonne foi des répondants n'offre pas le même degré de précision ni la même qualité de renseignements qu'un audit. » En conséquence, conclure qu'il y a eu bonne foi lors de l'exercice, c'est aussi conclure que les éléments mesurés lors de l'exercice offrent un portrait fiable de l'état de la sécurité et de la confidentialité dans l'appareil étatique.

Bien que la méthode permette de mesurer dix sortes de risques en sécurité, l'équipe chargée d'administrer MARION a concentré ses efforts sur les risques d'indiscrétion ou de détournement de l'information, ceux-ci ayant un effet direct sur la protection des renseignements personnels. Les facteurs aggravants qui contribuent à exacerber ces risques (indiscrétion et détournement) sont entre autres les télécommunications, la sécurité logique, la

[113] COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 110.

réglementation, l'audit et la protection des données. Nous présentons ci-dessous quelques faits révélés par l'étude.

### *Les télécommunications*

L'auto-évaluation a révélé qu'environ seulement la moitié des participants affirmaient chiffrer les données communiquées.

### *La sécurité logique*

Sans outils de contrôle et de suivi des accès, les détenteurs d'information ne peuvent mémoriser et contrôler les accès aux données sensibles. Ces outils sont essentiels si, par exemple, une fuite de renseignements personnels survenait. Ceux-ci permettent dans de nombreux cas de retracer l'origine de la fuite et éventuellement d'apporter des correctifs au système en cause. Un peu moins de la moitié des organismes ont admis utiliser de tels outils.

***Deuxièmement, les compagnies sont incapable de contrôler la circulation des données à l'intérieur des réseaux. Lorsqu'un employé d'une compagnie visite un site sur le Web ou envoie un courriel à un collègue qui travaille à la maison, les données peuvent faire le tour du monde étant donné la nature même d'Internet. [...] Il est difficile de prédire où les données travailleront. C'est un monde complètement différent d'il y a 20 ans alors que les données ne faisaient que circuler sur papier ou sur des rubans magnétiques. Dans les années 2000, la majorité des données circulent électroniquement à travers des réseaux complexes et des chaînes d'opérateurs dont nous ne rêvions même pas il y a 10 ans. (traduction)***

Stéphanie Perrin, Heather H. Black, David H. Flaherty, T. Murray Rankin
The Personal information Protection and Electronic Documents Act, An Annotated Guide

### *La réglementation et l'audit*

Les participants à l'opération devaient ici s'assurer de l'existence de procédures de sécurité concordant avec les lois et la réglementation en vigueur. Ils devaient aussi indiquer si des audits réguliers permettaient de s'assurer de l'effectivité des contrôles en place et de leur adéquation avec la législation.

Environ les deux tiers des ministères et organismes ont confié avoir établi une politique et des directives veillant à assurer la sécurité et la confidentialité des documents gardés dans les bureaux sur tous les types de support. De plus, la majorité des grandes organisations et moins de la moitié des petites et moyennes organisations se sont soumises à ces procédures de gestion.

### *La protection des données*

Les données doivent être protégées peu importe où elles se trouvent. Lors de cette étude, les organismes ont affirmé ne pas disposer de procédures et de techniques adéquates pour protéger les renseignements sensibles contenus dans les ordinateurs portatifs dans la majorité des cas.

Les langages de requêtes permettent aux utilisateurs autorisés d'interroger le contenu d'immenses dépôts de données. L'utilisation de tels utilitaires se doit d'être surveillée compte tenu de la puissance de l'outil. Lors de l'auto-évaluation, moins de la moitié des grandes organisations révélaient contrôler l'utilisation des langages de requêtes.

En ce qui concerne la conservation, le transfert et l'archivage de fichiers sensibles, environ la moitié des organismes avouaient recourir au chiffrement.

***Les constats***

En définitive, le résultat des initiatives menées dans plus d'une centaine de ministères et organismes quant au suivi réservé aux recommandations (avis, ordonnances de la Commission et l'auto-évaluation de l'état de la sécurité informatique à l'aide de la méthode MARION) ont permis de dresser un état des lieux au sein de l'appareil gouvernemental. À l'époque, la sécurisation des renseignements personnels était bien amorcée, mais force est de reconnaître que la protection des renseignements personnels n'était pas inscrite dans les procédures administratives ni dans la culture organisationnelle qui sélectionnent et orientent les comportements et les décisions.

Les résultats des grandes opérations conduites en 1997 et 1998 sont certes concluantes et positives au chapitre de la protection des renseignements personnels. Cependant, aux fins de conserver les acquis et à titre préventif, la Commission estime qu'il y aurait lieu de reconduire ces opérations épisodiquement.

La Commission a émis dans son rapport des recommandations afin que la démarche se poursuive et que les lacunes identifiées soient corrigées. En ce sens, des plans d'action et de nombreuses mesures ont été prises par les ministères et organismes pour augmenter le degré de protection offert aux renseignements personnels.

***L'informatisation des transactions de l'État offre un grand potentiel d'amélioration des communications ainsi que de la qualité et de l'accessibilité des services. Mais cela soulève également la question, à savoir : comment préserver, voire raffermir, un contrôle démocratique éclairé sur l'organisation des relations entre l'État et les citoyens ainsi informatisées?***

***L'institution parlementaire a ici un rôle-clé à jouer puisque c'est elle qui doit assumer la fonction législative, peu importe que cette dernière s'exprime par un texte de loi ou un système informatique. L'institution est donc ici condamnée à innover.***

Pierrot Péladeau
Avant-projet de loi sur la carte santé du Québec
La démocratie aux prises avec le gouvernement électronique
Le Devoir
6 août 2002

### 2.1.2. Les analyses de projets spécifiques

À la suite de ces grandes opérations, la Commission a continué d'exercer une surveillance et un contrôle particulier en ce qui concerne les nouvelles technologies de l'information. C'est ainsi qu'elle a émis au cours des dernières années un certain nombre d'avis résultant d'évaluations de projets structurants d'implantation de nouvelles technologies. Ces derniers permettent d'illustrer

comment les nouvelles technologies peuvent contribuer à sécuriser des échanges, mais peuvent à la fois soulever de nouveaux risques pour la protection des renseignements personnels. Nous avons regroupé ces avis sous quatre rubriques distinctes : les services électroniques gouvernementaux en ligne, le dossier patient électronique, les nouvelles technologies et la concentration de données.

### *2.1.2.1. Les services électroniques gouvernementaux en ligne*

Le gouvernement du Québec, tout comme d'autres gouvernements et entreprises, offre des services électroniques en ligne à ses citoyens. Différentes initiatives émergent de la part des ministères et organismes avec la collaboration du Secrétariat du Conseil du trésor.

La *Loi sur l'administration publique*[114], adoptée en mai 2000, fixe un nouveau cadre de gestion de l'administration gouvernementale qui se veut plus flexible notamment en ce qui concerne la ressource informationnelle. Cette loi enjoint le Conseil du trésor à offrir des infrastructures communes et à favoriser la mise en commun de ressources dans l'administration gouvernementale.

#### *Naviguer de façon sécuritaire*

L'utilisation d'Internet est en croissance. D'ici quelques années, l'outil sera aussi utilisé que le téléphone l'est aujourd'hui et la plupart des Québécois y auront accès. Pour de multiples raisons, plusieurs souhaitent faire des achats en ligne, payer des factures courantes ou encore obtenir des services gouvernementaux. D'autres souhaitent même avoir accès aux données que détient l'État à leur sujet. Il est vrai qu'une telle possibilité existe déjà dans le secteur privé.

Mais dans un environnement virtuel à distance, comment savoir qui sont vos interlocuteurs? Comment effectuer des transactions électroniques en sécurité et s'échanger de l'information sensible? Un des moyens qui existe et qui est davantage l'apanage des spécialistes est l'infrastructure à clés publiques (ICP). C'est dans ce contexte que le Secrétariat du Conseil du trésor s'est adressé à la Commission afin d'obtenir son avis quant à la conformité d'un projet intérimaire d'une infrastructure à clés publiques gouvernementale (ICPG) au regard des règles applicables en matière de protection des renseignements personnels.

#### *La solution intérimaire d'infrastructure à clés publiques gouvernementale*

Une infrastructure à clés publiques (ICP) est un mécanisme permettant d'associer avec un certain degré d'assurance un document électronique à une personne physique. Elle permet par la gestion de clés et de certificats électronique es d'assurer l'intégrité, la confidentialité,

---

[114] *Op. at.*, note 54.

l'authentification des échanges ainsi que l'irrévocabilité de l'attribution des documents à leurs auteurs.

Sommairement, une ICP permet d'attribuer une clé de signature à une personne et une clé de chiffrement des informations. Lorsqu'une personne transige avec un détenteur de clés, il peut en vérifier l'existence et la validité auprès de l'entité qui a émis la clé.

Si l'utilisation d'une ICP répond bien à ces impératifs de sécurité, il ne faut pas en conclure qu'elle suffit à assurer la protection de la vie privée.

***Aujourd'hui, la vie privée au travail est plus difficile à protéger et plus facile à violer que jamais auparavant. Les technologies de dépistage des drogues, de surveillance vidéo, d'identification biométrique ou de surveillance de l'utilisation des ordinateurs – pour n'en nommer que quelques unes – sont extrêmement efficaces pou restreindre, voire éliminer la vie privée.***

George Radwanski
Commissaire à la protection
de la vie privée du Canada
Conférence à Toronto
le 4 octobre 2002

Le concept de la protection des renseignements personnels et du droit à la vie privée dépasse la simple notion de la sécurisation des échanges. L'utilisation d'une ICP impose une cueillette de renseignements personnels additionnels et une surveillance de leurs actions. Il est démontré que les certificats digitaux peuvent être suivis, tracés et aussi liés à d'autres informations détenues sur une personne de façon irréfutable. Il est alors possible de compiler de manière précise des profils individuels en fonction de l'utilisation du certificat, par croisement de données ou par déduction mathématique (situation financière, habitudes de vie, préférences, etc.). Ce type de surveillance peut être exercé par toute partie à une transaction ou à une communication, par les pirates, par les organisations de certification électronique (certification croisée) et, en milieu de travail, par l'employeur.

Le projet intérimaire d'ICPG vise à procurer un passeport d'identification à tous les employés du gouvernement québécois et aux employés des entreprises mandataires de l'État. Ces personnes ne peuvent employer le certificat que dans l'exercice de leurs fonctions.

Il existe divers niveaux de certificats qu'une ICP peut délivrer. Dans le cas de certains employés de l'État et de ses mandataires, le Conseil du trésor a choisi d'émettre un certificat considéré plus fiable. De ce fait, des personnes déjà connues de leurs employeurs respectifs doivent se rendre chez un notaire pour décliner leur identité. Ce choix implique une circulation inutile de renseignements personnels. Le Conseil du trésor n'a pu démontrer alors à la Commission la nécessité d'un mécanisme d'identification aussi robuste concernant des individus déjà connus de l'administration.

Afin de contrer les risques inhérents à une ICP et ceux spécifiques au projet du Conseil du trésor, la Commission a émis, en août 2001, plusieurs recommandations dont un aperçu est présenté ci-dessous :

*Que l'utilisation de certificats d'identité soit restreinte aux strictes circonstances où un employé doit décliner son identité et apposer légalement sa signature;*

*Que soit examinée la possibilité d'octroyer des certificats de ministère ou d'organisme au titulaire d'une fonction plutôt qu'à un individu;*

*Que le Conseil du trésor recherche des technologies qui permettent de réduire, voire d'éliminer la visibilité et la circulation de renseignements personnels sur les réseaux;*

*Que les adhérents à l'ICPG soient informés des risques inhérents à cette technologie;*

*Que soit mis en place les dispositifs pour permettre aux employés d'exercer un choix dans l'apposition de leur signature pour des activités personnelles reliées à l'exercice de leur fonction;*

*Que ne soit recueillie centralement aucune information relative à l'utilisation des certificats, que ne soit dressé aucun profil et qu'aucune analyse de comportement ne soit faite à partir des informations nécessaires à la gestion de l'infrastructure.*[115]

### *Les autres mécanismes d'identification*

La Commission a eu l'occasion également d'étudier des projets proposant d'autres mécanismes d'identification de la clientèle lors de la prestation électronique de services.

La Commission constate que la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*[116], de même que les modifications que cette loi apporte à la Loi sur l'accès consacre la possibilité de fournir un service à distance sans toutefois réduire les enjeux en matière d'identification, de signature et de protection des renseignements personnels.

La confirmation d'identité à distance présente un défi aux nombreuses organisations publiques ou privées qui souhaitent offrir à leur clientèle des services personnalisés. Les traditionnelles cartes d'identité doivent être remplacées par des mécanismes permettant à l'organisation, qui a un devoir de confidentialité, d'obtenir des garanties raisonnables de l'identité de la personne et de prévoir la capacité de déposer en preuve les éléments l'ayant amenée à conclure à l'identité d'une personne.

L'identité à distance présente un risque plus élevé d'erreurs qu'une vérification d'identité en personne. Ce risque supplémentaire se doit d'être considéré.

---

115 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Avis sur la solution intérimaire de l'infrastructure à clés publiques gouvernementale du Secrétariat du Conseil du trésor*, Québec, La Commission, 2001.

116 *Op. cit.*, note 36.

En matière de nouvelles technologies, il est opportun d'évaluer à la fois la sécurité et les garanties offertes par ces technologies, mais aussi ses inconvénients notamment les atteintes potentielles à la vie privée des utilisateurs.

Dans un monde papier, la signature est souvent le moyen utilisé pour établir le lien entre un document et une personne. Dans un monde électronique, ce lien peut être établi de diverses façons, chacune offrant un niveau de garantie qui se doit d'être proportionnel et suffisant au type de transaction.

Aussi, la Commission est d'avis qu'un organisme public peut, lors de la prestation électronique de services qui ne requiert pas de signature, utiliser l'appariement de données afin de confirmer l'identité de la personne concernée. La confirmation d'identité par croisement de données est, dépendant des circonstances, acceptable et même souhaitable compte tenu des risques associés aux mécanismes d'identification plus robustes.

Ces technologies Web et Internet sont certes des voies privilégiées pour faciliter la communication entre un organisme public et sa clientèle. La Commission reconnaît acceptable le fait pour un organisme public de transiger avec sa clientèle via un site Internet par une confirmation à distance dans le cadre d'un service personnalisé.

### *2.1.2.2. Les dossiers patients électroniques*

Consciente de l'émergence d'une inforoute propre au secteur de la santé caractérisée par la mise en réseau ou l'interconnexion de dossiers cliniques informatisés habituellement entreposés dans des lieux de dispensations distincts, la Commission a publié en octobre 2001 un document de réflexion sur les enjeux techniques, éthiques et légaux d'une telle inforoute.[117]

***Je trouve en effet qu'on a souvent tendance à aller rapidement de l'avant avec les dimensions technologiques des projets, sans avoir réellement fait le tour du jardin quant aux enjeux qu'elles sous-tendent ou même quant à leurs conditions d'adoption et de diffusion.***

Dr Jean-Paul Fortin
Le réseau informatique
Hiver 2001

La Commission a tenu à signaler dans cette étude qu'elle ne s'oppose pas à une meilleure circulation des renseignements cliniques entre les organisations de soins. Ce qu'elle craint plutôt, c'est un déploiement hâtif, une démarche précipitée qui menacerait la vie privée de l'ensemble des Québécoises et Québécois. On ne peut se permettre d'improviser en raison de la portée des enjeux. Le défi est de taille : garantir la confidentialité des renseignements de santé tout en permettant aux intervenants d'y avoir accès aux fins de prendre des décisions cliniques les plus éclairées possible.

---

117 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Étude sur l'inforoute de la Santé au Québec : enjeux techniques, éthiques et légaux* Québec, La Commission, 2001.

### *La méthodologie basée sur la description de projets québécois*

L'étude s'appuie sur la description de mécanismes de collecte, d'entreposage et d'accès aux renseignements personnels présents dans sept projets québécois. Les projets ont été retenus en raison de leur visibilité et parce qu'ils sont, à notre avis, représentatifs de la mouvance qui caractérise le déploiement de l'inforoute de la santé au Québec. Parmi ces projets, certains sont en voie d'implantation (Dossier patient partageable, Carte d'accès santé et réseau mère-enfant), d'autres en opération (Brome-Missisquoi-Perkins, SI-PRSA) ou terminés (Carte santé à Laval, Carte santé à Rimouski).

### *Les constats*

Un phénomène ressort particulièrement de l'analyse des projets québécois. Il s'agit de la constitution de nouveaux entrepôts de données de santé sur une base régionale (Dossier patient partageable, Réseau mère-enfant, SI-PRSA) ou sur une base nationale (Carte santé à Laval, Carte d'accès santé). Ces dossiers centralisés ne remplaceraient pas les dossiers existants, mais se superposeraient à ceux-ci afin de faciliter la circulation de l'information entre des lieux de dispensation de soins distincts. Un autre constat qui se dégage de l'étude est la création d'un index patient à l'échelle nationale qui permettrait, d'une part, le regroupement d'informations cliniques dispersées dans différents dossiers et, d'autre part, l'identification de l'usager en communiquant instantanément son nom, son adresse, son numéro téléphone, son numéro d'assurance maladie et autres données d'identification aux établissements de santé et autres lieux de dispensations de soins.

### *Les préoccupations de la Commission*

Une des principales préoccupations de la Commission liées aux résultats de cette étude concerne la création de dossiers cliniques centralisés à caractère régional ou national. La Commission questionne sérieusement la tendance à dupliquer le contenu de dossiers cliniques existants et à verser ceux-ci dans ce qui deviendra éventuellement des mégabanques de données. Une seule brèche dans le système pourrait être lourde de conséquences. L'information clinique ne serait-elle pas mieux protégée si elle était accessible uniquement là où elle se trouve, c'est-à-dire localement? La centralisation des renseignements cliniques met aussi en évidence la question non résolue du détenteur juridique et du gardien physique de ces renseignements. Qui en assurera la sécurité? Qui en gèrera les accès? S'agira-t-il d'une responsabilité partagée? Les cloisons entre les volets administratif et clinique seront-elles étanches?

Souhaitant provoquer un échange d'opinions et amorcer une réflexion sur la recherche du difficile équilibre entre d'une part, le besoin d'échanger des informations et d'autre part, de protéger les renseignements de santé, la Commission, en partenariat avec l'Institut de recherches

cliniques de Montréal a lancé un débat public à la faveur de l'organisation d'un colloque : *L'informatisation des dossiers de santé : enjeux de droit, enjeux de société.*

### *Revoir le cadre juridique de la protection des renseignements de santé*

La mise en réseau du dossier clinique informatisé met à l'épreuve les règles de droit qui gèrent la circulation des renseignements de santé. La Commission réitère également l'importance de réviser le cadre juridique québécois en matière d'accès et de protection des renseignements de santé à la lumière des nouvelles dynamiques d'échange d'information clinique, et ce, dans l'intérêt du patient.

### *Le consentement : un enjeu important*

La révision du cadre juridique devra nécessairement aborder la question du consentement. Le consentement sera-t-il exigé à la pièce, chaque fois que le professionnel utilisera l'inforoute pour accéder à un dossier clinique réseauté? Comment encadrer le consentement dans un contexte de banques réseautées, voire centralisées, afin de permettre à l'usager de préserver son intimité et de s'affranchir de son passé, surtout quand celui-ci n'a plus d'utilité clinique? Dans un contexte d'inforoute où les renseignements de santé personnels circulent plus facilement et instantanément, l'usager devra plus que jamais demeurer maître de son information. Cependant, comme le montre l'étude, le consentement pourra être plus ou moins étendu dans le temps, dans l'espace et dans le contenu, selon les situations cliniques qui prévaudront.

En conclusion de cette étude, la Commission soulignait que l'accès aux renseignements cliniques et leur protection sont des questions complexes dans un contexte d'inforoute. L'expérience québécoise montre qu'il existe différents modèles d'entreposage et d'accès aux dossiers cliniques informatisés. Le danger serait de réduire la réalité clinique québécoise à un de ces modèles qui le plus souvent est à la remorque d'une technologie précise ou d'un projet particulier.

Deux des projets visés par l'étude ont fait l'objet d'une évaluation particulière par les spécialistes en technologie de la Commission. Il s'agit du projet vitrine Carte santé de la Régie de l'assurance maladie du Québec et du système des soins ambulatoires de la région de Laval.[118]

---

[118] COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport d'évaluation du Projet vitrine carte santé de Laval de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, Québec, La Commission, 2001; COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport d'évaluation du système d'information soutenant la programmation régionale des soins ambulatoires de la région de Laval*, Québec, La Commission, 2002.

### *2.1.2.3. Les règles minimales quant à l'utilisation des caméras de surveillance et de la biométrie*

La Commission a publié au cours de la dernière année des règles minimales relativement à deux technologies en émergence. Il s'agit des caméras de surveillance et de la biométrie.

#### *Les caméras de surveillance*

Après une première enquête en 1992, le Sommet des Amériques en 2001 et les événements du 11 septembre 2001, la Commission a fait le point sur la surveillance du public à l'aide de caméras.

***À moins de justification contraignante, nous devrions tous être libres de nous déplacer sans craindre l'observation systématique des agents de l'État.***

Gérard LaForest
Ancien juge à la Cour suprême du Canada
Avis juridique sur la surveillance vidéo
5 avril 2002

Sans s'immiscer dans un débat sur la valeur de l'outil pour prévenir ou détecter ou encore pour réprimer le crime, certains prétendent aujourd'hui que les caméras de surveillance n'ont malheureusement pas toujours eu l'effet dissuasif souhaité. Cela doit inviter à la prudence et appelle à mesurer le besoin de sécurité au regard du droit à la vie privée.

En effet, la prolifération de tels appareils nous sécurise-t-elle ou nous inquiète-t-elle?

La Commission a tenu à rappeler par la voie d'un communiqué que l'utilisation des caméras de surveillance constitue une intrusion dans la vie privée des personnes sous surveillance. De plus, la Commission a dressé une liste des critères qui doivent être pris en considération pour guider les autorités publiques ou les entreprises dans leur réflexion quant à l'opportunité de mettre en place des caméras de surveillance. Ces critères s'énoncent comme suit :

***a) Réaliser une étude de risques[119]***

Une étude des risques et des dangers ainsi qu'une analyse de la criminalité, menée au besoin de concert avec les assureurs ou les corps policiers, doivent être réalisées avant de retenir ce moyen comme outil de surveillance.

***En fin de compte, il existe une raison (...) très puissante de résister à la mise en place d'un réseau de surveillance national : les caméras ne sont pas cohérentes avec les valeurs que prône la société d'ouverture. Ce sont des technologies de classification et d'exclusion. Les caméras constituent des manières de mettre les gens à leur place, de décider qui en fait partie et qui y est exclu, de limiter les mouvements et de restreindre les opportunités des gens. (traduction)***

Jeffrey Rosen
The New York Times Magazine
7 octobre 2001

119 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Les règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance*, La Commission, 2002.

***b) Examiner des solutions alternatives***

Une recherche de solutions moins invasives de la vie privée doit être menée.

***c) Limiter l'utilisation des caméras à des périodes définies***

Si le recours aux caméras de surveillance est requis, on devrait limiter l'utilisation de tels appareils à des moments ou périodes limités (fêtes publiques, événements précis, période de l'année, heures du jour, etc.).

***d) Informer le public de façon appropriée***

Le public visé par cette surveillance devrait en être informé par un avis approprié. Par exemple, un écriteau peut indiquer les renseignements relatifs à la surveillance et donner les coordonnées du responsable de la surveillance.

***e) Limiter l'enregistrement aux situations délictuelles***

L'équipement choisi ne retiendra que les seuls renseignements nécessaires. Par exemple, lorsque ces appareils fonctionnent sous la surveillance immédiate d'une personne, celle-ci n'enregistrera les images qu'en cas de délit. D'autre part, si un enregistrement en continu est requis, sa durée de conservation sera limitée.

***f) Éviter de surveiller des endroits privés***

Les caméras de surveillance ne doivent jamais être dirigées vers des endroits telles fenêtres d'immeubles, salles de douches, de toilettes, d'essayage, etc.

***g) Former adéquatement le personnel instrumentant***

Les personnes désignées pour assurer le fonctionnement des appareils, qu'ils soient des membres du personnel de l'organisme ou de l'entreprise ou qu'ils soient des contractants, doivent être bien au fait des règles visant à protéger la vie privée.

***h) Adopter des règles de collecte et de conservation des images***

Des règles précises de conservation des enregistrements doivent encadrer la gestion des renseignements recueillis. L'accès aux locaux de l'organisme ou de l'entreprise doit être contrôlé.

***Les techniques biométriques étant basées sur ce que nous sommes, de façon unique, permanente au cours de notre vie, collectable et mesurable donc identifiable, il devient clair que leur utilisation pour le contrôle constitue à la fois l'objet de toutes les convoitises du point de vue du contrôleur (et de son fournisseur, car le contrôle est un marché lucratif) et de toutes les craintes du point de vue du contrôlé. Elles sont, en quelque sorte, en ces temps de manichéisme aigu, le bien absolu ou le mal absolu, selon le point de vue.***

Meryem Marzouki
23e Conférence internationale des commissaires à la protection des données, 2002

***i) Garantir les droits d'accès et de rectification***

Les droits d'accès et de rectification doivent être reconnus à toutes les personnes visées par les enregistrements.

***j) Procéder à des évaluations régionales***

Une évaluation de l'utilisation de la technologie et de ses effets doit être menée régulièrement.

### *Les enjeux de la biométrie au Québec*

La biométrie désigne les techniques qui permettent de mesurer certaines caractéristiques du corps humain. Parmi celles-ci, la plus connue est sans aucun doute la prise de l'empreinte digitale abondamment utilisée par les corps policiers de toutes les nations. Plus récemment, le recours à de nouvelles technologies a permis une diversification des techniques biométriques. Ces technologies sont classées par l'industrie dans deux grandes catégories : la biométrie morphologique ou physiologique et la biométrie comportementale.

La biométrie morphologique est basée sur l'identification des traits physiques particuliers qui, pour toute personne, sont uniques et permanents. Cette catégorie regroupe la reconnaissance des empreintes digitales, de la forme de la main, de la forme du visage, de la rétine et de l'iris de l'œil. La biométrie comportementale, quant à elle, se base sur l'analyse de certains comportements d'une personne comme le tracé de sa signature, l'empreinte de sa voix, sa démarche et sa façon de taper sur un clavier. Il convient d'ajouter à ces deux catégories l'étude des traces biologiques regroupant notamment l'analyse de l'ADN, du sang et des odeurs.

Mais le confort et la facilité d'utilisation de la biométrie dans certains cas vient diminuer la prise de conscience chez le citoyen des risques pour la vie privée. La biométrie peut remplacer le recours à une panoplie de mots de passe qu'on peut oublier, elle peut remplacer les badges et les cartes d'accès que l'on perd et que l'on oublie. Si dans plusieurs cas la capture des mesures biométriques demande l'accord de la personne concernée, certaines technologies peuvent être utilisées à l'insu des personnes. Tel est le cas de la reconnaissance faciale. À cet égard, l'empreinte digitale pose un problème particulier car nous laissons en permanence de telles traces : en touchant un verre, une table, une poignée de porte, etc. Ces traces peuvent être comparées au contenu d'une banque existante d'empreintes digitales. Considérant cette caractéristique, il y a lieu de limiter au maximum l'utilisation de cette technologie.

Adoptée en juin 2001, la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*[120] encadre l'utilisation de la biométrie lorsque cette technologie sert à vérifier ou à confirmer l'identité d'une personne.

À la lumière des règles énoncées aux articles 44 et 45 de cette loi, la Commission a récemment publié un document qui regroupe des principes d'application en matière de biométrie[121].

Ces principes d'application se résument comme suit :

***a) Offrir des solutions alternatives***

La *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* prévoit que nul ne peut exiger la vérification ou la confirmation de l'identité d'une personne au moyen de la biométrie à moins que la personne concernée n'ait donné un consentement explicite à cet effet. Mais avant même d'obtenir un consentement, la personne qui a recours à la biométrie devrait avoir envisagé une alternative à cette technologie.

***b) Déterminer le caractère indispensable des renseignements recueillis***

Tout organisme public qui désire utiliser la biométrie doit s'assurer que les données biométriques personnelles et autres renseignements personnels recueillis sont nécessaires à ses attributions ou à la mise en oeuvre d'un programme dont il a la gestion. Dans le secteur privé, les renseignements recueillis doivent être nécessaires à l'objet du dossier constitué.

La nécessité signifie que les renseignements recueillis sont indispensables. L'obtention d'un consentement à la collecte est subordonnée à cette exigence de nécessité.

En plus de la nécessité, cette législation exige qu'on limite la collecte de données biométriques au minimum de caractéristiques ou de mesures permettant de relier une personne à l'action qu'elle pose.

***c) Recueillir les informations en informant les personnes***

La Loi exige également que les caractéristiques ou mesures biométriques ne puissent être saisies sans que la personne concernée n'en ait connaissance. Des données biométriques ne peuvent donc être recueillies à l'insu de cette personne.

---

120 *Op. cit.*, note 36, art. 44 et 45.

121 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *La biométrie au Québec : les principes d'application – Pour un choix éclairé*, Québec, La Commission, 2002; COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *La biométrie au Québec : les enjeux*, Québec, La Commission, 2002.

***d) Obtenir le consentement des personnes***

La Loi prévoit que le consentement explicite de la personne soit obtenu avant que la vérification ou la confirmation de son identité soit faite au moyen d'un procédé permettant de saisir des caractéristiques ou des mesures biométriques. Le consentement explicite doit porter uniquement sur la collecte de données biométriques et doit être écrit, libre, éclairé, spécifique et limité dans le temps.

***e) Instaurer des mesures de sécurité adaptées et déclarer toute banque à la Commission***

La collecte des données biométriques doit être entourée de multiples précautions compte tenu des risques qu'elle induit. Des modalités particulières s'imposent lors de l'entreposage de ce type de renseignements sensibles qui exige une attention particulière et des mesures de sécurité adaptées. La Commission considère que toutes les données biométriques et celles y étant associées doivent être chiffrées.

La création de toute banque de mesures ou de caractéristiques biométriques doit être préalablement divulguée à la Commission d'accès à l'information.

***f) Empêcher d'autres usages***

Le législateur a précisé que tout autre renseignement concernant une personne qui pourrait être découvert à partir des caractéristiques ou mesures biométriques saisies ne peut servir à fonder une décision à son égard ni être utilisé à quelque autre fin que ce soit.

***g) Limiter la communication***

Une donnée biométrique demeure confidentielle tant que la personne concernée n'a pas consenti à sa divulgation. Ainsi, la communication de données biométriques exige le consentement écrit de la personne concernée.

La Loi prévoit une particularité en regard des renseignements découverts à partir des données biométriques. Ces renseignements ne peuvent être communiqués qu'à la personne concernée et seulement à sa demande.

***h) Détruire les données dès la fin de leur usage***

Les données biométriques de même que toutes les notes les concernant doivent être détruites lorsque l'objet qui fonde la vérification ou la confirmation d'identité est accompli ou que le motif qui la justifie n'existe plus. Cette obligation édictée par la Loi rend impérative la destruction d'une donnée biométrique lorsque ces conditions sont satisfaites. La conservation de ce type de données pour une plus longue période est donc illégale.

***i) Reconnaître les droits d'accès et de rectification***

Le droit d'accès et le droit de rectification prévus dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé sont maintenus à l'égard des renseignements personnels et des données biométriques. Les données biométriques détenues doivent donc pouvoir être communiquées de façon intelligible pour quiconque souhaite exercer son droit d'accès et de rectification.

### *2.1.2.4. La concentration et la centralisation des données*

Le développement fulgurant des technologies de l'information et des communications n'est pas qu'une affirmation. À la portée de toutes les organisations, les technologies permettent maintenant un stockage presque illimité d'informations interconnectées, un accès à d'innombrables banques de données jumelé à une réduction significative des coûts d'implantation. C'est ainsi que la Commission a pu observer depuis le dernier rapport quinquennal une propension à une concentration et à une centralisation de données. Cette observation s'applique à tous les secteurs d'activité gouvernementaux : santé, éducation, justice, fiscalité, gestion des ressources humaines, matérielles et financières. Ce phénomène se traduit parfois suite à des fusions, à des regroupements ou des intégrations d'organismes gouvernementaux, mais le plus souvent il est le résultat de la volonté d'augmenter la performance administrative en utilisant de nouveaux outils technologiques.

En effet, l'évolution de la technologie contribue activement à ce phénomène; convergence des technologies et des réseaux, liens de communication ultra-rapides, protocoles de communication communs (IP), standardisation des interfaces (duplication, réplication, mémoires) et capacité de traitement. Les nouvelles technologies permettent l'intégration de plusieurs systèmes en un seul. Certains de ces systèmes intégrés regroupent en un seul fichier des données réparties physiquement (fichier éclaté) dans plusieurs entités administratives et en des lieux différents. D'autres amalgament des informations multiples dans d'immenses silos de données traitées par des progiciels de gestion intégrés. Dans plusieurs cas, ils nécessitent l'utilisation d'un identifiant unique ou d'identifiants communs ou partagés.

Dans tous les secteurs de l'activité gouvernementale, la Commission ne peut que noter et s'inquiéter de cette évolution vers une plus grande concentration et centralisation des renseignements personnels des Québécois.

Il s'agit d'une tendance mondiale et le développement technologique ne saurait être freiné par un quelconque encadrement. C'est l'utilisation des nouveaux outils technologiques qu'il faut encadrer à la lumière des principes de protection de renseignements dont se dote chaque société.

La société québécoise applique, dans la foulée des lignes directrices de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et des principes de l'ACNOR (Association canadienne de normalisation), des principes de protection de renseignements

personnels qui sont édictés clairement ou transpirent de la Loi sur l'accès. Ces principes se retrouvent également dans la plupart des législations en matière de protection de renseignements personnels.

La Commission, en faisant les adaptations nécessaires au contexte de la législation québécoise, les résume ainsi :

***a) Assumer ses responsabilités face aux renseignements personnels***

Chaque organisme public a la responsabilité des renseignements personnels qu'il détient.

***b) Déterminer les fins de la collecte de renseignements personnels***

Avant d'entreprendre toute collecte d'information, un organisme doit définir les raisons pour lesquelles il compte recueillir et utiliser un renseignement personnel.

***c) Limiter la collecte de renseignements personnels***

Seuls les renseignements personnels nécessaires à l'exercice des attributions d'un organisme ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion peuvent être recueillis.

***d) Informer la personne concernée***

La personne concernée doit être informée adéquatement avant de fournir les renseignements personnels attendus.

***e) Limiter l'accès aux renseignements personnels***

La loi prévoit qu'un renseignement personnel n'est accessible qu'aux seules personnes ayant la qualité pour le recevoir au sein d'un organisme public lorsque ce renseignement est nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.

***f) Requérir le consentement à la communication entre organismes publics***

Un renseignement personnel demeure inaccessible tant que la personne concernée n'a pas consenti à sa divulgation[122].

***g) Assurer la qualité des renseignements personnels***

Un renseignement personnel doit être maintenu à jour, exact et complet afin de servir adéquatement aux fins pour lesquelles il a été recueilli.

---

122 Certaines exceptions précisées par la Loi sur l'accès autorisent la communication de renseignements personnels sans le consentement préalable des personnes concernées (voir les articles 59, 59.1, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1).

***h) Garantir la sécurité des renseignements personnels***

Des mesures de protection appropriées doivent assurer efficacement la sécurité d'un renseignement personnel, autant lors de sa mise en circulation[123] que pendant toute la durée de sa détention.

***i) Assurer les droits d'accès et de rectification***

Un renseignement personnel doit pouvoir être accessible et rectifié.

***j) Limiter la durée de conservation des renseignements personnels***

Tout renseignement personnel doit être détruit irréversiblement lorsque l'objet pour lequel il a été recueilli est accompli.

De l'application de ces principes émanent des concepts de cloisonnement des institutions et d'étanchéité des banques de données au sein des institutions.

Ce sont ces concepts, et donc l'application de ces principes de protection des renseignements personnels, qui sont mis à l'épreuve au sein de l'appareil gouvernemental par l'évolution technologique.

Et c'est principalement au chapitre premier de la concentration et de la centralisation des renseignements personnels que le non-respect des finalités relatives à la cueillette, à l'accès, à l'usage, à la communication et à la conservation des renseignements personnels est susceptible d'atteindre directement à l'application des concepts de cloisonnement des institutions et d'étanchéité des banques de données de renseignements personnels.

Il y a un risque sérieux d'un glissement vers une utilisation des données personnelles à une autre fin que celle pour laquelle elles ont été recueillies. Ne risquons-nous pas d'ériger un système d'utilisation de données à des fins secondaires et conserver ultimement des renseignements personnels pour une durée plus longue même si la fin principale a été accomplie?

Deux exemples illustrent l'inquiétude de la Commission sur la grande concentration des données et ces cas touchent des données personnelles parmi les plus sensibles des citoyens québécois. Il s'agit des données de nature fiscale détenues au ministère du Revenu du Québec (MRQ) et des données de santé détenues à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

---

123 *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information, op. cit.*, note 36, art. 34.

***La concentration des données au ministère du Revenu du Québec***

En 1996, le gouvernement décidait d'intensifier sa lutte contre le travail au noir et l'évasion fiscale. Suite à des modifications apportées à la *Loi sur le ministère du Revenu* en juin 1996[124], le ministère peut dorénavant obtenir des renseignements personnels auprès de l'ensemble des entités de l'administration publique au Québec.

Le législateur a prévu l'obligation pour le Ministère de dresser un plan d'utilisation de tout fichier qu'il entend obtenir pour fins de comparaison, de couplage ou d'appariement et de le soumettre pour avis à la Commission.

Le Ministère doit également soumettre à l'Assemblée nationale un rapport d'activité qui doit contenir l'avis de la Commission sur ce rapport.

Au 31 mars 2002, le Ministère soumettait à l'avis de la Commission son sixième rapport d'activité. Dans un avis faisant suite à son rapport, la Commission déplorait l'intégration de façon permanente du BLEF (Bureau de la lutte contre l'évasion fiscale) dans la structure du Ministère, ce qui confirmait le caractère non temporaire du Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux et le décloisonnement des fichiers de l'État. Encore une fois, la Commission a indiqué qu'elle s'attendait à ce que le Ministère soit en mesure de présenter dans son prochain rapport d'activité un mode de suivi des revenus découlant des données externes.

Ce qu'il importe de retenir, c'est qu'en 1996, le législateur québécois a permis au Ministère d'obtenir des fichiers de renseignements personnels de différents ministères et organismes pour sa lutte contre le travail au noir et l'évasion fiscale et qu'en 2002, aucun système ne permettait d'évaluer les résultats monétaires de ces activités découlant de l'obtention de dizaines de fichiers externes.

***La concentration des données à la Régie de l'assurance maladie du Québec***

En décembre 2001, le gouvernement déposait à l'Assemblée nationale un avant-projet de loi sur la carte santé.

Cet avant-projet de loi prévoit la création d'un résumé de renseignements de santé des Québécois et Québécoises centralisé à la RAMQ. La Commission a demandé que soit justifiée la nécessité de créer ce fichier. Elle soulignait que même les textes de loi les plus sévères et les mesures de sécurité les plus évoluées ne peuvent justifier la création d'un méga fichier de renseignements personnels qui n'est pas nécessaire pour les fins que l'on souhaite atteindre.

La Commission ne pouvait s'empêcher de souligner sa profonde inquiétude devant l'évolution du mandat de la RAMQ à titre de gestionnaire de banques de données du réseau

---

124 *Op. cit.*, note 64.

sociosanitaire. En effet, la RAMQ détient des banques de données considérables qu'elle a constituées pour la réalisation de sa mission première d'assureur public. À cela s'est ajouté en 1998 un rôle de gestionnaire de banques de données du MSSS, tels le fichier Med-Écho concernant les hospitalisations, le fichier hygiène mentale (données sur la clientèle des établissements à vocation psychiatrique) et le fichier des tumeurs malignes.

Le regroupement de tous ces fichiers, y incluant les résumés de santé, qu'amène l'avant-projet de loi sur la carte santé, mérite certainement une réflexion sur les finalités recherchées et le respect des principes de protection des renseignements personnels qui nous gouvernent comme société.

Sans être alarmiste, la Commission ne peut que constater, avec la mise en place des architectures et des infrastructures technologiques visant une meilleure efficience gouvernementale, un glissement vers une société de surveillance. Il faut se rappeler que la technologie est un moyen et que les institutions demeurent responsables d'en exploiter la potentialité.

Il convient de rappeler que le cloisonnement des institutions et l'étanchéité des banques de données au sein de celles-ci constituent les meilleures garanties de protection des renseignements personnels.

### 2.1.3. Les grands constats et les recommandations

#### *2.1.3.1. L'application des principes de protection des renseignements personnels*

La très grande majorité des ministères et organismes sont passés à l'action en mettant en place des mesures concrètes de sécurité et se sont dotés de plans d'action de plus longue haleine.

Cependant, pour plusieurs gestionnaires il se dégage une fausse impression d'avoir pris les mesures pour appliquer les principes de protection des renseignements personnels. Garantir la sécurité des renseignements personnels ne constitue qu'un de ces principes. Mais avait-on préalablement déterminé la nécessité de recueillir un tel renseignement, de le rendre accessible, de le communiquer? La sécurité et la protection des renseignements personnels sont deux concepts qu'il faut distinguer.

Dans le but d'assister les ministères et organismes dans l'application de ces principes lors du développement de systèmes d'information, la Commission publiera prochainement un guide.

**Recommandation n° 34**

> ***Les ministères et organismes doivent appliquer les principes de protection de renseignements personnels dans le développement de leur système d'information.***

**Recommandation n° 35**

> ***Les ministères et organismes doivent inviter les responsables de la protection des renseignements personnels à participer aux travaux de développement de leur système d'information.***

**Recommandation n° 36**

> ***Les ministères et organismes doivent sensibiliser les concepteurs et les architectes de systèmes d'information aux principes de protection de renseignements personnels.***

### *2.1.3.2. L'analyse d'impact en matière de protection des renseignements personnels*

L'introduction de nouvelles technologies, telles, par exemple, les mesures biométriques, certificats d'identité, caméras de surveillance et carte à puce constitue certes des moyens visant à apporter une plus grande sécurité, mais elles comportent également des contraintes à l'égard de la protection des renseignements personnels. D'autre part, au plan des architectures technologiques il faut s'interroger sur les automatismes créés en ce qui concerne l'extraction des données personnelles, de leur duplication multiple et de leur délai de conservation.

***Finalement, une évaluation de l'impact sur la vie privée constitue un outil d'évaluation des risques portant non seulement sur des questions d'ordre légal mais aussi moral et éthique de ce qui est sous étude. (traduction)***

David H. Flaherty
Ancien commissaire de la Colombie-Britannique
22e Conférence internationale des commissaires à la protection des données, 2001

Il n'existe pas, sauf exception, d'analyses d'impacts concernant la protection des renseignements personnels dans le développement des systèmes d'information.

**Recommandation n° 37**

> ***Les organismes publics doivent procéder à une analyse des risques en matière de la protection des renseignements personnels dans les travaux préliminaires de conception de systèmes.***

### *2.1.3.3. Les projets technologiques dans le secteur de la santé*

La Commission reconnaît la nécessité d'améliorer la circulation des renseignements de santé. À cet égard, la technologie peut faciliter grandement l'atteinte de l'objectif poursuivi.

Cependant, de l'avis de tous les acteurs dans le réseau de la santé, le cadre juridique n'est pas adapté à la réalité d'un dossier patient électronique accessible dans un réseau intégré de services.

**Recommandation n° 38**

> ***Le cadre juridique du dossier patient dans le secteur de la santé doit être actualisé.***

La très grande sensibilité des renseignements de santé et la multitude d'intervenants du réseau de la santé obligent à une très grande rigueur dans le choix des moyens pour respecter les droits fondamentaux des personnes concernées. Le récent débat sur l'avant-projet de la loi sur la carte santé a permis d'illustrer les différents enjeux de cette technologie.

**Recommandation n° 39**

> ***Sur la base d'objectifs bien définis et d'une solide évaluation, le développement d'un ou plusieurs modèles d'échanges d'information, à l'échelle locale ou régionale, permettrait de bâtir une solution technologique favorisant une meilleure circulation des renseignements de santé des citoyens et répondant ainsi aux besoins des intervenants du secteur de la santé.***

### *2.1.3.4. L'étanchéité des fichiers*

La tendance marquée vers la concentration et la centralisation de plus en plus grandes de renseignements personnels dans tous les secteurs d'activité de l'appareil gouvernemental requiert que le législateur affirme clairement le concept d'étanchéité des fichiers détenus par les organismes publics.

Sans étanchéité de leurs fichiers de renseignements personnels, les organismes publics ne seront plus en mesure de garantir aux citoyens qu'ils respectent leur droit de savoir à quelles fins sont utilisés les renseignements personnels qui les concernent.

L'adoption de l'article 17 du Projet de loi n° 122 constituerait une réponse adéquate à cette préoccupation. Cet article propose l'ajout, à la Loi sur l'accès, de l'article 66.1. Ce dernier se lirait comme suit :

> ***66.1.*** *Un organisme public ne peut utiliser un renseignement personnel à une fin non pertinente à celle pour laquelle il est recueilli, à moins que la personne concernée n'y consente ou que cette utilisation ne soit nécessaire à l'application d'une loi au Québec. Dans ce dernier cas, l'organisme doit en aviser la Commission.*
>
> *Toutefois, la Commission peut autoriser un organisme public à utiliser, dans le cadre des attributions de l'organisme ou de la mise en oeuvre d'un programme dont il a la gestion, un renseignement personnel à une fin autre que celle pour laquelle il est recueilli.*

**Recommandation n° 40**

> ***La Commission demande que le concept de l'étanchéité des fichiers détenus par un organisme public soit clairement reconnu dans la Loi sur l'accès.***

## 2.2. Les autorisations d'accès pour fins de recherche[125]

Les articles 59 (5) et 125 de la Loi sur l'accès confèrent à la Commission la responsabilité d'autoriser des chercheurs à recevoir communication de renseignements nominatifs détenus par des organismes publics, et ce, sans le consentement des personnes concernées. Pareille disposition existe dans la Loi sur le secteur privé, à l'article 21.

Afin de mieux saisir les enjeux que soulèvent les autorisations accordées aux chercheurs, il est opportun de faire un bilan des cinq dernières années. Cette approche permettra de mieux faire connaître la portée de ce mécanisme d'exception et conséquemment facilitera l'expression de recommandations dont l'objet consiste pour l'essentiel à favoriser une application plus rigoureuse de ce régime d'exception.

### 2.2.1. Les demandes d'autorisation de recherche traitées par la Commission

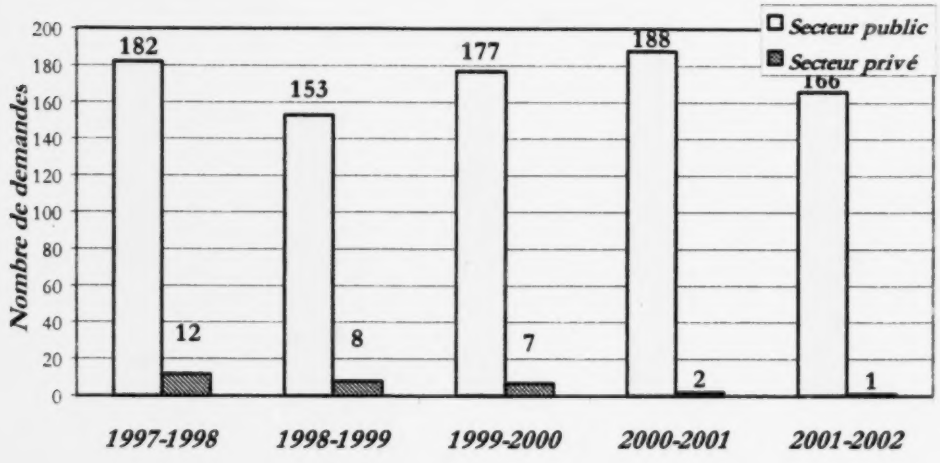
Le nombre de demandes d'autorisation de recherche traitées annuellement à la Commission était en progression constante jusqu'en 1995.

Dès l'entrée en vigueur de la loi en 1983, et ce, jusqu'à la fin des années 80, le nombre de demande oscillait entre 40 et 70 par année. Or, entre 1990 et 1995, ce nombre a plus que doublé pour atteindre annuellement quelque 150 demandes.

---

125 Pour ne pas alourdir le texte, une autorisation de recherche doit s'entendre d'une autorisation de recevoir à des fins d'étude, de recherche et de statistique, tel que prévu à l'article 125 de la Loi sur l'accès.

**Tableau 5 – Nombre de demandes traitées annuellement par secteur d'activité**
**Avril 1977 à mars 2002**

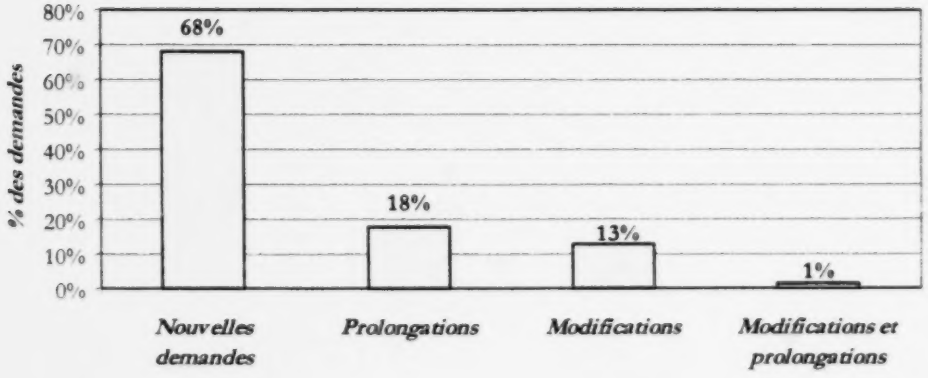



Toutefois, les demandes traitées entre 1997 et 2002 sont en progression, mais tendent à se stabiliser à environ 180 par année avec cependant des pointes pouvant atteindre 190 demandes et plus en 1997-1998 et en 2000-2001.

Enfin, il faut noter, comme en témoigne le tableau qui suit, que la quasi-totalité des demandes concernent des renseignements personnels détenus par les organismes publics.

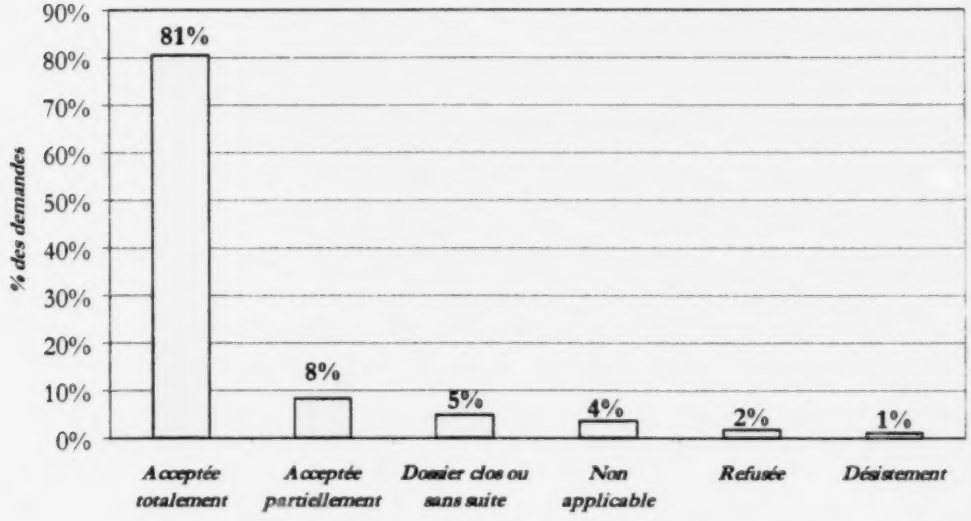
Depuis les cinq dernières années, environ 68 % des demandes traitées à la Commission dans le cadre des autorisations de recherche sont de nouvelles demandes. Par conséquent, moins du tiers concerne des modifications, des prolongations ou les deux à la fois.

**Tableau 6 – Types des demandes d'autorisations de recherche**
**Avril 1997 à mars 2002**



Au cours de cette période de référence, 81 % de l'ensemble des demandes traitées[126] à la Commission ont été acceptées en totalité. Quant aux autres demandes, notons que 8 % ont été acceptées partiellement.

**Tableau 7 – Types de décisions concernant les autorisations de recherche Avril 1997 à mars 2002**




Toutefois, ces dernières données statistiques ont une valeur relative dans la mesure où elles ne prennent pas en considération le processus d'échanges qui existe entre le chercheur et l'analyste dans le traitement du dossier. Dans certains cas, la demande est acceptée en totalité après que le chercheur ait modifié sa demande suite au questionnement du professionnel. Il en résulte cependant que peu de demandes font l'objet d'un refus.

### *Les domaines de recherche*

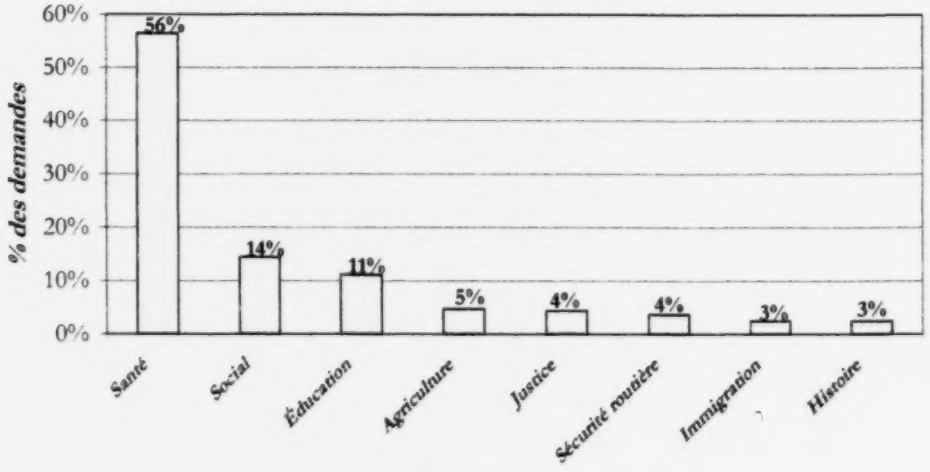
Du point de vue du nombre de demandes traitées à la Commission, la santé est de loin le domaine de recherche le plus important.

Durant les cinq dernières années, 56 % de l'ensemble des demandes traitées par la Commission relevaient de ce domaine. Au second rang se retrouve le domaine du social avec 14 %, suivi au troisième rang de l'éducation avec 11 %.

126 Comprennent tant les nouvelles demandes que les prolongations et les modifications.

Il faut préciser toutefois qu'une même demande d'autorisation présentée à la Commission par un chercheur ou une équipe de recherche peut renvoyer à plus d'un domaine de recherche.

**Tableau 8 – Principaux domaines de recherche**
**Avril 1997 à mars 2002**

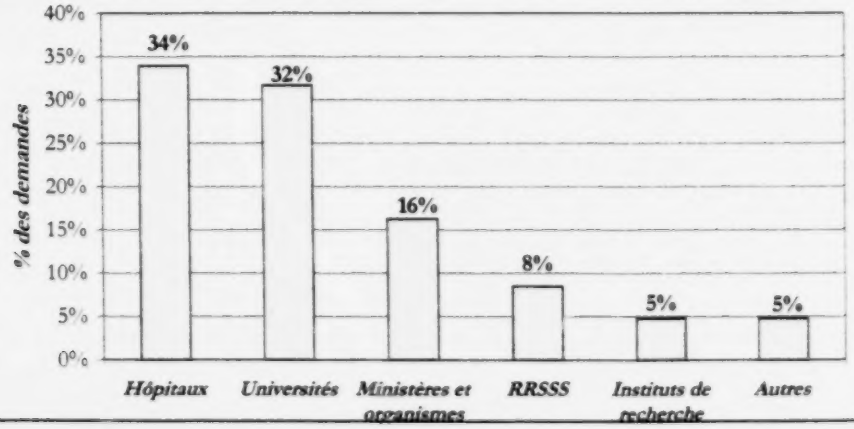



### *Les demandeurs de renseignements nominatifs*

Les types de demandeurs de renseignements nominatifs auprès des organismes détenteurs sont nombreux. Deux types d'organisations demanderesses sont particulièrement actives dans le cadre des demandes d'autorisations de recherche. Il s'agit des universités et des hôpitaux.

Sur l'ensemble des demandes traitées au cours des cinq dernières années à la Commission, 34 % des chercheurs provenaient du milieu hospitalier, 32 % du milieu universitaire, 16 % des ministères et organismes, 8 % des Régies régionales de la santé et des services sociaux, 5 % des instituts de recherche et 5 % autres. Enfin, il faut préciser que deux types d'organisations demanderesses s'associent dans le cadre d'une même demande d'autorisation de recherche.

**Tableau 9 - Principaux types de demandeurs (Avril 1997 à mars 2002)**



En dernier lieu, « s'il ne faut pas croire que les chercheurs ont toujours besoin de données se rapportant à un nombre considérable de personnes[127] » et que ceux-ci s'accommodent le plus souvent de la technique de l'échantillonnage, il n'en demeure pas moins que la taille des échantillons ou des populations faisant l'objet d'une étude tend à augmenter avec les années. Ainsi, par exemple en 1994-1995, 87 % de l'ensemble des demandes traitées à la Commission touchaient moins de 5 000 personnes et 25 % des recherches portaient sur des échantillons inférieurs à 250 personnes.

En 2001-2002, il n'est pas rare que la taille des échantillons constitués à des fins de recherche soit composée d'une population supérieure à 100 000 sujets. Cette situation n'est pas tant attribuable aux chercheurs qu'aux thèmes de recherche eux-mêmes.

Ainsi, l'émergence d'études longitudinales portant sur les effets secondaires à long terme d'un médicament englobera, selon des chercheurs, l'ensemble d'une population ayant utilisé ledit médicament et pourra s'étaler sur une longue période de temps. Il en est de même, soutiennent des chercheurs, pour des études portant par exemple sur la prévalence du diabète. Ce type de recherche ne peut se développer que si elle retient des populations de grandes tailles. Dans cette foulée, on soutient que toutes les études portant sur la génétique nécessitent l'accès à des renseignements sur des populations dont le nombre est important.

Il ne faut donc pas se surprendre de cette tendance. Celle-ci devrait se maintenir dans la mesure où elle est favorisée et soutenue par un certain nombre de conditions.

Ainsi, l'ampleur des fichiers détenus par les organismes depuis des décennies, leur exactitude et leur niveau de sophistication ouvrent des horizons totalement inédits aux chercheurs. L'accessibilité de plus en plus grande à des fonds publics et privés permet de réunir des conditions favorables à la mise en œuvre d'ambitieux projets de recherche. Enfin, les technologies nouvelles permettent maintenant des traitements de données que l'on croyait encore impossibles il y a quelques années.

### *Les détenteurs de renseignements nominatifs*

Les ministères et organismes gouvernementaux sont sans conteste les deux types d'organisations détentrices les plus sollicités par les chercheurs désireux d'accéder à des renseignements nominatifs dans le cadre de leur recherche.

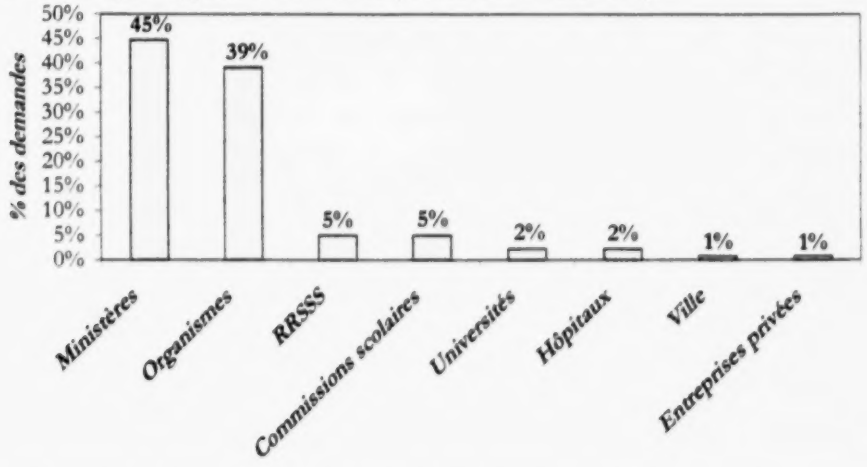
Sur l'ensemble des demandes traitées par la Commission, 45 % visaient des données détenues par des ministères et 39 % par des organismes gouvernementaux. À l'opposé, le

---

127 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1994-1995*, Québec, La Commission, 1995, p. 19.

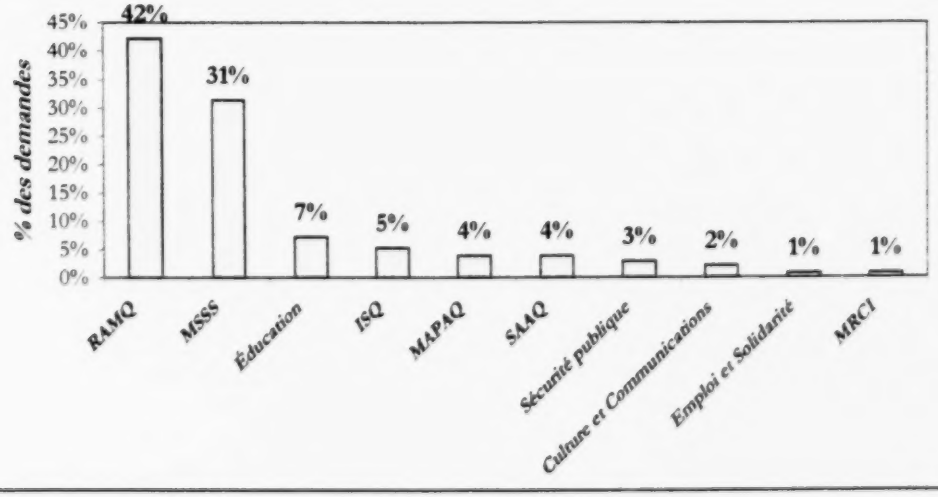
nombre de demandes visant à autoriser la communication de renseignements nominatifs à partir d'entreprises privées est marginal, étant situé en deçà de 1 %, aussi bien pour l'ensemble des demandes traitées que pour les nouvelles demandes autorisées. Souvent, plus d'un organisme détenteur est sollicité par les chercheurs à l'intérieur d'une même demande d'autorisation de recherche.

**Tableau 10 - Principaux types de détenteurs (Avril 1997 à mars 2002)**



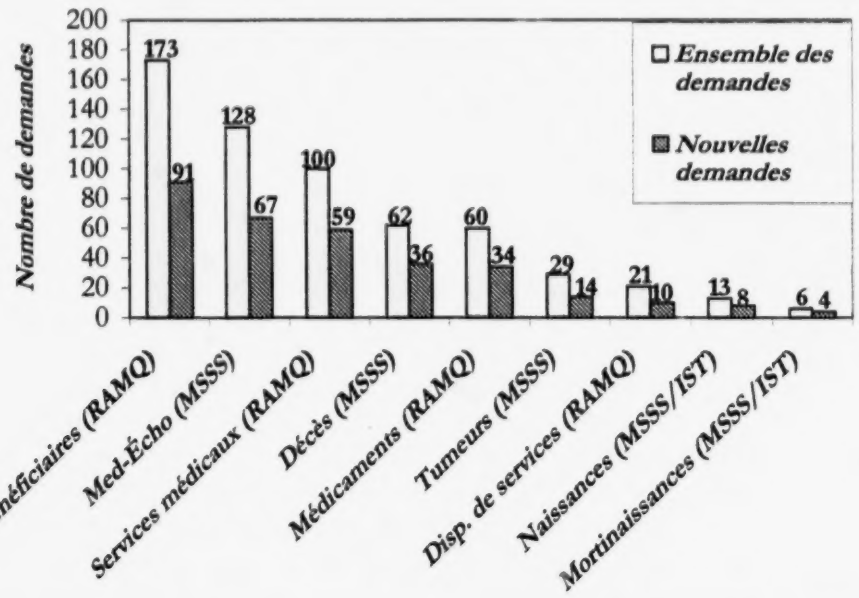

Quand il s'agit d'accéder à des renseignements nominatifs détenus par des organismes, les chercheurs s'adressent principalement à deux organisations détentrices : la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Sur l'ensemble des demandes traitées à la Commission durant les cinq dernières années, 42 % visaient la RAMQ comme organisme détenteur contre 31 % pour le MSSS. Il convient de noter que la RAMQ gère depuis quelques années les banques de données pour le compte du MSSS.

**Tableau 11 - Principaux détenteurs des renseignements (Avril 1997 à mai 2002)**



Quant aux fichiers les plus convoités par les chercheurs, on retrouve en premier le ficher des bénéficiaires de la RAMQ. Les chercheurs demandent qu'on leur communique des renseignements de ce fichier d'identification personnelle dans 29 % (264) des cas au cours des cinq dernières années. Le fichier Med-Écho du MSSS vient au deuxième rang avec 21 % (195) des demandes autorisées, suivi du fichier sur les services médicaux de la RAMQ, du fichier des décès du MSSS et du fichier des médicaments. Il arrive souvent que plusieurs fichiers, provenant parfois de différentes organisations, soient visés par une même demande d'autorisation de recherche. Par exemple, 14 nouvelles demandes autorisées par la Commission concernaient la communication de renseignements provenant à la fois du fichier d'inscription des bénéficiaires et du fichier Med-Écho et 13 provenant des fichiers des services médicaux et Med-Écho.

**Tableau 12 - Nombre de demandes traitées par la Commission selon les principaux fichiers concernés par les demandes des chercheurs (5 ans)**




Il convient maintenant de regarder la disposition législative qui détermine le rôle de la Commission dans le traitement des demandes d'autorisation de recherche.

L'article 125 de la Loi sur l'accès décrit ainsi le cadre d'application des demandes d'autorisations de recherche :

> *125. La Commission peut, sur demande écrite, accorder à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, communication de renseignements nominatifs contenus dans un fichier de renseignements personnels, sans le consentement des personnes concernées, si elle est d'avis que :*

*1° l'usage projeté n'est pas frivole et que les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous une forme nominative;*

*2° les renseignements nominatifs sont utilisés d'une manière qui en assure le caractère confidentiel.*

*Cette autorisation est accordée pour la période et aux conditions que fixe la Commission. Elle peut être révoquée avant l'expiration de la période pour laquelle elle a été accordée, si la Commission a des raisons de croire que la personne ou l'organisme autorisés ne respecte pas le caractère confidentiel des renseignements qui lui ont été communiqués, ou ne respecte pas les autres conditions.*

### *La recevabilité d'une demande d'autorisation*

Le législateur a déterminé trois critères devant présider à l'émission d'une demande d'autorisation de recherche. Ainsi il doit être démontré à la satisfaction de la Commission que l'usage projeté n'est pas frivole, que les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous forme nominative et enfin, que les renseignements en cause seront utilisés de manière à en assurer le caractère confidentiel.

Le volume sans cesse croissant des données sollicitées, la sensibilité des données faisant l'objet des demandes d'autorisation ainsi que les divers milieux d'entreposage de ces données, amènent la Commission à proposer qu'une quatrième condition reliée aux mesures de sécurité soit ajoutée en ce qui concerne la recevabilité d'une demande d'autorisation de recherche.

Une telle condition a d'ailleurs été introduite en 2001 à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

**Recommandation n° 41**

***Une modification devrait être apportée à l'article 125 de la Loi sur l'accès de manière à ce que la Commission puisse accorder une autorisation que si des mesures de sécurité assurent le caractère confidentiel des renseignements personnels.***

### *Le regard préalable d'un comité d'éthique*

L'analyse des divers tableaux relatifs aux domaines de recherche et la variété de tous les fichiers des renseignements personnels convoités permettent de soulever une préoccupation grandissante de la Commission à l'égard de la nécessité de s'assurer que certaines recherches fassent l'objet d'un regard préalable de comités d'éthique.

Dans une société libre et démocratique, nous constatons que les valeurs, qui en fondent les caractéristiques fondamentales, sont en perpétuelle mutation. Ainsi, au chapitre du droit au respect de la vie privée, la Commission souhaite, dans l'exercice de ses fonctions, s'assurer d'un lien constant avec les organismes tels les comités d'éthique, de manière à privilégier une harmonisation des approches respectives.

Par conséquent, il s'agit principalement de s'assurer que les recherches pouvant porter sur des sujets sensibles et donner lieu à des pratiques sociales différentes ou requérant des contacts avec les sujets concernés aient reçu l'avis préalable d'un comité d'éthique avant d'être autorisées par la Commission.

**Recommandation n° 42**

***Une modification devrait être apportée à l'article 125 de la Loi sur l'accès de manière à ce que la Commission puisse requérir, à l'égard de certaines demandes, l'avis préalable d'un comité d'éthique.***

### *Le regard limité de la Commission*

L'analyse des données illustre que plus de 50 % des demandes proviennent du secteur de la santé et les données demandées sont détenues par la RAMQ et le MSSS.

Les chercheurs qui ont initié des études ou des recherches dans le secteur de la santé doivent souvent, dans le respect des lois en vigueur, exprimer des demandes d'autorisation de recherche parallèles tant auprès de la Commission d'accès à l'information qu'auprès des directeurs des services professionnels de chaque établissement de santé détenant les renseignements nominatifs requis.

Cette situation résulte de dispositions particulières d'exception qui existent à l'article 19.2 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS).

Dans cette perspective, la Commission est condamnée à procéder à des examens partiels des demandes qui lui sont exprimées par les chercheurs. Par conséquent, elle ne peut, dans son analyse, s'assurer que l'ensemble des critères présidant à sa décision seront tous pris en considération.

À cet égard, la Commission n'a donc qu'un regard limité sur une recherche puisqu'elle ne se penche pas sur les données recueillies par un chercheur auprès d'un centre hospitalier. Il en est de même à l'égard de la CSST par l'application de l'article 175 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail.*

Par ailleurs, le Conseil de la santé et du bien-être, dans un avis rendu public en octobre 2001 sur la santé et le bien-être à l'ère de l'information génétique, relevait la question du rôle des

directeurs des services professionnels dans la gestion des demandes d'autorisation sous l'angle de l'indépendance requise.

> *Il est souhaitable, à défaut du consentement de la personne visée, qu'un organisme indépendant, et non le directeur des services professionnels (DSP) ou le directeur général de l'hôpital, évalue la demande d'accès des chercheurs au dossier médical.*[128]

Dans sa recommandation au gouvernement, le Conseil désignait la Commission d'accès à l'information comme organisme devant exercer ce rôle et recommandait l'abrogation de l'article 19.2 de la LSSSS.

**Recommandation n° 43**

> ***Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit la seule disposition devant régir les demandes d'autorisation de recherche.***

**Une responsabilisation continue des organismes détenteurs de renseignements nominatifs**

L'accroissement du nombre de demandes d'autorisation de recherche ainsi que les volumes de plus en plus considérables de renseignements personnels qui sont l'objet de telles demandes d'autorisation amènent une réflexion sur l'imputabilité des ministères et organismes détenteurs de ces informations dans le processus de traitement et du suivi de ces demandes.

Il convient de rappeler ici le processus d'exception que constitue l'application de l'article 125 de la Loi sur l'accès. En effet, la règle de base édictée aux articles 53 et 59 de la Loi sur l'accès est à l'effet que les renseignements nominatifs détenus par un organisme public sont confidentiels, sauf si la personne concernée l'autorise, sous réserve des exceptions prévues à la Loi. L'article 125 constitue une telle exception.

En résumé, le législateur fait un lien entre les concepts *d'organisme détenteur*, de *renseignement nominatif*, de *consentement* et de *confidentiel*. Ce sont les quatre éléments qui constituent les assises de la Loi. Or, chacun de ceux-ci conforte la responsabilité de l'organisme détenteur à l'égard des renseignements qu'il a recueilli, détient, utilise et communique.

À titre de gardien des renseignements personnels, il y une obligation de résultat quant à la responsabilité d'assurer la confidentialité des renseignements personnels : cette responsabilité doit continuer de s'exercer dans le processus de traitement et de suivi des autorisations de recherche. Un organisme détenteur doit demeurer imputable à l'égard des renseignements personnels qu'il transmet à un chercheur.

---

128 CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE, *La santé et le bien-être à l'ère de l'information génétique : enjeux individuels et sociaux à gérer; avis*, Québec, Le Conseil, 2001, p. 74.

Il faut rappeler à cet égard que l'autorisation émise par la Commission ne contraint pas l'organisme à communiquer les données requises et elle le souligne dans chacune des autorisations qu'elle accorde.

Il nous apparaît que cette responsabilisation accrue doive s'exercer tant en ce qui concerne la demande d'autorisation qu'après l'émission de cette autorisation. Cependant, le législateur doit clairement prévoir des mécanismes permettant aux organismes de mieux assumer leur responsabilité et ceci en harmonie avec le rôle confié à la Commission.

### *Avant l'autorisation*

Avant que la demande ne soit soumise à la Commission, nous sommes d'opinion que l'organisme public devrait procéder à une première analyse de la demande d'autorisation pour appliquer le test de nécessité entre l'objet de la recherche et les données demandées par le chercheur.

**Recommandation nº 44**

> ***Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à ce que la Commission n'accorde à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs que sur avis de l'organisme détenteur de ces renseignements.***

### *Après l'autorisation*

Après que la Commission ait donné son aval à la communication de renseignements nominatifs sans le consentement des intéressés au profit du chercheur, la Commission croit que l'organisme détenteur devrait voir au respect des conditions édictées et lui faire rapport annuellement. À cet effet, une relation contractuelle entre l'organisme détenteur et le chercheur devrait encadrer l'exercice du respect des conditions visant à assurer la confidentialité des renseignements.

**Recommandation nº 45**

> ***Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à ce que l'organisme qui communique des renseignements nominatifs soit responsable d'assurer le suivi des conditions fixées par la Commission, de faire rapport annuellement à la Commission et de prévoir la conclusion d'un contrat entre un organisme détenteur et un chercheur.***

### 2.2.2. Les tendances émergentes

Tel que démontré dans le chapitre précédent, l'évolution des technologies n'est pas sans exercer une influence déterminante sur la recherche, son évolution, sa pratique et son développement.

Le développement de la capacité du traitement informatique, allié à la concentration en un lieu commun des grands fichiers de l'État et la convivialité de plus en plus fluide des banques des réseaux, que ce soit en santé ou en éducation par exemple, rendent désormais possible le traitement de milliard de données personnelles dans le cadre de grands programmes de recherche.

À la notion de « projet de recherche », a donc succédé le concept de « thèmes de recherche ». Ainsi, qu'il s'agisse de la génétique ou de la surveillance du diabète, le chercheur embrasse désormais une réalité dont la portée s'est développée d'une manière exponentielle. En outre, le développement informatique vient modifier de façon inattendue le temps de traitement des données personnelles.

Or, dans la logique de ce modèle de développement, il est désormais possible d'imaginer la constitution de grands fichiers plus ou moins anonymes, accessibles en permanence aux chercheurs et dont les variables sont utilisées dans le cadre de grands programmes de recherche.

La Commission est donc sensibilisée et parfois saisie de dossiers de chercheurs ou d'équipes de recherche qui souhaitent obtenir sur des bases permanentes des fichiers détenus par l'État pour constituer des entrepôts de données ou créer des liens de communication avec ces entrepôts. Dans cette logique, ces infrastructures, selon les chercheurs, permettraient d'initier des recherches élargies plus dynamiques, de procéder à des analyses longitudinales et de construire des séries chronologiques transversales afin de tracer l'évolution des sujets étudiés.

Ce qui, hier, n'était qu'une hypothèse, devient aujourd'hui une possibilité. Toutefois, ceci interpelle notre société à maints égards. Ainsi, à titre indicatif, si d'aventure, comme société nous décidions de rendre accessibles ces données aux chercheurs sur une base permanente, il faudrait également reconnaître que les finalités premières de la collecte de ces renseignements nominatifs s'en trouveraient profondément altérées.

Enfin, cette mutation des finalités ne peut avoir pour conséquence que d'éloigner la personne concernée du peu de contrôle qui lui reste sur l'usage des renseignements personnels qui la concernent, notamment lorsque la recherche suppose une communication avec l'intéressé ou ses apparentés. Cette mutation porte également en elle des risques pour le respect de la dignité humaine et le respect des personnes vulnérables.

Or, le libellé de l'article 125 de la Loi sur l'accès a pour point d'ancrage les notions précises de recherche, de fichier, de durée et de consentement. En d'autres termes, cet article, tel que

libellé, ne permet que d'une manière gauche et imparfaite de disposer de ces problématiques nouvelles.

Les enjeux soulevés par ces développements scientifiques et technologiques transcendent largement la stricte protection des renseignements personnels pour déborder sur des questions éthiques ou morales. C'est pourquoi la Commission d'accès à l'information propose l'avènement d'un débat élargi sur ce qui pourrait bien devenir des enjeux de société.

À cet effet, la Commission accueillerait favorablement la tenue d'une commission parlementaire où les différents partenaires pourraient faire valoir leurs intérêts et défendre les principes auxquels ils adhèrent, et ce, en toute transparence.

**Recommandation nº 46**

> ***Que la Commission parlementaire de la culture se penche sur la création d'entrepôts de données dédiés à la recherche ou leur réseautage et évalue de l'opportunité de faire des recommandations quant à des modifications législatives visant à encadrer, le cas échéant, ce phénomène en émergence.***

# PARTIE 3

# La protection des renseignements personnels dans le secteur privé

# PARTIE 3 - LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ

L'objectif avoué de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* est d'assurer la protection des renseignements personnels recueillis et détenus par l'entreprise privée. Il faut dire qu'au moment de son adoption, cela faisait alors plus d'une décennie que l'Assemblée nationale avait adopté pareille législation pour le vaste secteur public.

Par ailleurs, cela est moins connu, le législateur de l'époque ne souhaitait pas, par l'adoption de normes contraignantes, nuire aux entreprises québécoises. Cela ressort clairement des propos du ministre des Communications, à ce moment parrain du projet de loi, lors de l'adoption du principe :

> *Je faisais état également qu'une approche prudente s'imposait, puisqu'une législation trop coercitive risquait d'être à la fois trop lourde et trop coûteuse à administrer et pouvait défavoriser les entreprises québécoises, voire nuire à leur compétitivité. Il faut bien le préciser, M. le Président, notre objectif n'était pas de restreindre les activités des entreprises qui œuvrent dans ce domaine.*[129]

***La démocratie doit impérativement bâtir et s'enrichir au fil des époques; elle n'est pas une donnée figée qui permettrait de franchir les siècles avec l'innocence des bienheureux. Aussi doit-on se féliciter de voir l'accueil pragmatique réservé par de larges secteurs de l'entreprise privée à cette nouvelle législation.***

Paul-André Comeau
Ancien président
Commission d'accès à l'information
Rapport annuel 1993-1994

Dans les faits, il nous faut constater que globalement les objectifs ont été atteints. D'une part, divers moyens mis en œuvre par plusieurs entreprises privées ont montré, sans l'ombre d'un doute, que celles-ci se sont efforcées de respecter la législation jusqu'alors inédite en Amérique. Par exemple, divers formulaires proposés aux consommateurs se sont enrichis de formules de consentement respectueuses de la loi. De même, des agents de renseignements personnels ont informé les citoyens, par la voie des journaux, de leur existence, de la conservation de différentes données personnelles et de leur accessibilité par la personne concernée. Quant aux nombreuses entreprises faisant directement ou indirectement de la sollicitation, elles ont offert aux personnes concernées le droit de se retirer des listes constituées à cette fin.

Par ailleurs, le nombre réduit de demandes d'examen de mésentente (près de 1800 en près de neuf années d'application) est particulièrement révélateur. On peut penser que les citoyens ont accès facilement aux dossiers que détiennent les entreprises à leur sujet.

---

129 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2e session, 34e législature, 16 mars 1993, p. 5358.

De leur côté, l'analyse des plaintes est plus difficile à cerner. Leur nombre tend à diminuer au fil des ans. C'est en tout cas le constat qu'il faut dresser, à partir des statistiques que tient la Commission. Nous y reviendrons.

En tout état de cause, si la Loi sur le secteur privé semble bien respectée, deux conclusions se dégagent. D'abord, la Commission peut difficilement mener de front deux examens de la législation mise en place, l'une dans le secteur public, en 1982, l'autre dans le secteur privé, en 1994. Pour la présente révision, elle a ciblé son intervention au vaste secteur public. La Commission entend s'engager prochainement dans un tel examen en profondeur pour le secteur privé.

La présente partie se veut donc descriptive et a pour principal objet de faire connaître au lecteur les droits énoncés par la Loi sur le secteur privé et les fonctions et pouvoirs de la Commission qui s'y rattachent. Nous aborderons également la question de l'assujettissement des entreprises à la Loi sur le secteur privé. À ce sujet, nous démontrerons que la difficulté d'interpréter la notion d'entreprise rend obscure la détermination des entreprises qui sont assujetties à la loi.

## 3.1. Les droits reconnus par la Loi sur le secteur privé

Depuis le 1er janvier 1994, la Commission est responsable de l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, loi qui met en oeuvre les articles 35 à 41 du *Code civil du Québec*. Toute entreprise de biens et services doit se conformer à cette loi, dès l'instant où elle recueille, détient, utilise ou communique des renseignements personnels.

Ainsi, l'entreprise ne peut recueillir que les seuls renseignements nécessaires à l'objet du dossier constitué au sujet d'un individu. Sauf exceptions, les renseignements doivent être recueillis directement auprès de la personne concernée, à moins que cette dernière ne consente à la cueillette auprès de tiers. Chaque entreprise doit également prendre et appliquer des mesures de sécurité propres à assurer le caractère confidentiel des renseignements et veiller à ce que les dossiers soient à jour et exacts au moment où elle les utilise pour prendre une décision relative à la personne concernée.

Au chapitre de la communication de renseignements personnels à des tiers, la Loi sur le secteur privé exige que le consentement de la personne concernée soit obtenu ou, à défaut, qu'une disposition express de cette loi en autorise la communication. Tel est le cas, par exemple, pour la communication

- à une personne chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime;
- à un organisme public qui recueille ce renseignement dans le cadre de sa mission;

- à une personne qui doit intervenir en situation d'urgence pour protéger la vie, la santé, la sécurité de la personne concernée;

- à une personne qui, aux conditions fixées par la Loi, utilise ou communique une liste nominative à des fins de prospection commerciale ou philanthropique.

Lorsque requis, le consentement doit être manifeste, libre, éclairé, être donné à des fins spécifiques et valoir que pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé.

Afin d'assurer le contrôle des renseignements le concernant, tout individu dispose, vis-à-vis de l'entreprise privée, d'un droit de regard sur son propre dossier, notamment :

- le droit d'accès à ce dossier, un droit de consultation et de reproduction;

- le droit de rectification de son dossier incluant, selon le cas, le droit de le faire corriger ou d'en faire supprimer les renseignements périmés ou non justifiés ainsi que le droit d'y faire ajouter des commentaires;

- le droit de faire retrancher ses nom, adresse et numéro de téléphone d'une liste nominative utilisée par une entreprise à des fins de prospection commerciale ou philanthropique.

## 3.2. Les fonctions et pouvoirs de la Commission

### 3.2.1. Les demandes d'examen de mésentente

L'article 27 de la Loi sur le secteur privé établit la règle du droit d'accès à son dossier personnel. Ainsi, en vertu de cette disposition, toute personne qui exploite une entreprise et qui détient un dossier sur autrui doit, à la demande de la personne concernée, lui en confirmer l'existence et lui donner communication des renseignements personnels la concernant.

Au droit d'accès vient se greffer le droit de rectification, prévu à l'article 40 du Code civil du Québec, et le droit pour la personne concernée de faire supprimer un renseignement personnel la concernant si sa collecte n'est pas autorisée par la loi[130].

Si une mésentente survient entre une entreprise et une personne, la Commission peut examiner cette mésentente. Elle exercera alors un pouvoir d'adjudication similaire à celui qu'elle exerce pour les demandes de révision dans le secteur public.

130 Loi sur le secteur privé, art. 28.

Tout comme elle le fait dans le cadre de l'application de la Loi sur l'accès, la Commission tentera dans un premier temps de régler le litige en médiation. Le taux de succès de la médiation se situe actuellement à plus de 60 %.

En cas d'échec de cette médiation, la Commission entendra les parties et elle rendra, par écrit, une décision motivée. La Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de cette compétence. Elle peut rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit. Elle peut notamment ordonner à une personne exploitant une entreprise de donner communication ou de rectifier un renseignement personnel ou de s'abstenir de le faire.

Au cours des cinq dernières années, la Commission a rendu plus de 500 décisions à la suite d'une demande d'examen de mésentente. Les décisions de la Commission peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour du Québec, mais uniquement sur une question de droit ou de compétence.

### 3.2.2. Les enquêtes et le traitement des plaintes

L'objectif que vise la Commission et les membres de son personnel est de répondre aux attentes des citoyens en ce qui concerne le respect de leurs droits. Les moyens mis en œuvre pour assurer le traitement des plaintes doivent favoriser des solutions rapides, efficaces et respectueuses des problèmes soumis à la Commission.

Le traitement des plaintes fait l'objet d'un traitement précis de la part de la Commission d'accès à l'information et de son personnel.

Il y a d'abord désignation d'un membre du personnel de la Commission pour traiter la plainte reçue. Pour ce faire, il examine d'abord sa recevabilité. La Commission ne peut considérer n'importe quel type de plainte. Si elle est recevable, on cherchera ensuite à obtenir la version des parties et à clarifier l'ensemble du problème.

Pour traiter une plainte, la personne désignée dispose d'un certain nombre d'outils. Si au terme de ces premières démarches le dossier n'est pas réglé, la Commission dispose de certains pouvoirs. Elle peut notamment émettre une ordonnance après avoir donné aux parties l'occasion de faire leurs représentations; prendre des poursuites pénales ou encore cesser d'examiner le dossier parce qu'elle estime son intervention inutile.

Ceci étant dit, la Commission et son personnel ont traité 646 dossiers de plaintes provenant du secteur privé au cours des cinq dernières années.[131]

[131] Le Tableau 13, à la section 5.5.2, récapitule les données statistiques relatives au traitement des plaintes.

Autre constat non négligeable aux yeux de la Commission : le nombre de dossiers de plaintes diminue depuis 1998 pour atteindre en 2001-2002 un total de 67 dossiers.

Les raisons qui justifient cette décroissance des dossiers de plaintes dans le secteur privé sont probablement multiples. La Commission l'attribue au fait qu'au cours des cinq dernières années, le traitement de ces dossiers a permis de dégager des enseignements profitant à l'ensemble des entreprises et des citoyens. L'expérience démontre que des entreprises ont développé, mis en place ou modifié des pratiques en vue de respecter la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

À titre d'exemple, au chapitre de la collecte de documents d'identité, tels la carte d'assurance maladie ou le permis de conduire exigés à l'encontre des prescriptions de la Loi sur le secteur privé, plusieurs entreprises ont accepté de modifier leurs formulaires afin de respecter les exigences de la loi. Il s'agit, à titre d'exemple, de l'entreprise Radio Shack, de la multinationale Purolator, de Télébec, de Super Club Vidéotron, et de l'Assurance-Vie Desjardins.

Outre l'enseignement que peuvent retirer les entreprises et les citoyens du traitement de certaines plaintes, les lignes directrices mises au point par la Commission et servant de guides aux entreprises dans le traitement de leurs renseignements personnels ont sans aucun doute contribué à la diminution du nombre de plaintes reçues à la Commission au cours des dernières années.

Ainsi, la Commission a publié et largement diffusé de l'information colligée dans des « FICHES CONTACT » et portant sur les sujets suivants :

- Le marketing direct
- Guide pour la destruction des renseignements personnels
- Le courrier électronique
- La télécopie
- L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels sur le réseau Internet
- Le bail et la protection des renseignements personnels – Des principes et des balises à respecter

Certaines questions soulevées dans le cadre de traitement des plaintes méritent une intervention quasi judiciaire de la Commission.

Pour mener à bien une telle démarche, la Loi sur le secteur privé prévoit actuellement que seule la Commission a compétence. Ainsi, au moins trois commissaires doivent entendre, ensemble, les représentations des parties lorsqu'ils mènent une enquête.

Cette obligation de siéger en banc de trois mine donc les tentatives d'améliorer l'efficacité du traitement des enquêtes. Pour pallier cette embûche, il faudrait prévoir qu'un membre de la Commission peut, au nom de celle-ci, exercer seul les pouvoirs que la loi confère à la Commission au chapitre des enquêtes.

**Recommandation n° 47**

> ***La Loi sur le secteur privé devrait prévoir qu'un commissaire peut exercer seul les pouvoirs de la Commission d'accès à l'information en matière d'enquête. Une telle modification devrait également être apportée dans la Loi sur l'accès qui renferme la même lacune.***
>
> ***Dans le même ordre d'idées, un commissaire devrait être autorisé à exercer seul les pouvoirs qui sont reliés à l'exercice de sa fonction d'adjudication, tels les pouvoirs généraux, les pouvoirs en matière de demande frivole, faite de mauvaise foi ou inutile et les pouvoirs en matière de péremption d'une demande. Devraient donc être modifiés les articles 141, 130.1 et 146.1 de la Loi sur l'accès et les articles 55, 57 et 60 de la Loi sur le secteur privé.***

Cette possibilité pour un commissaire d'agir seul s'ajouterait à celles qui existent déjà en matière de révision[132], d'examen de mésentente[133] et de demandes abusives ou non conformes à l'objet de la loi[134].

Cette modification traduit aussi une volonté d'assurer, à l'ensemble des citoyens, des décisions rendues dans des délais convenables, objectif qui sera inévitablement sapé par la monopolisation des ressources qu'exigent des audiences où siègent trois commissaires.

### 3.2.3. Les autorisations de communication de renseignements personnels

La Loi sur le secteur privé prévoit deux situations où la Commission peut être appelée à autoriser une communication de renseignements personnels sans que le consentement de la personne concernée ne soit obtenue.

Tout comme dans le secteur public, la Commission peut autoriser la communication de renseignements personnels à des fins d'étude, de recherche ou de statistique. Ainsi, conformément à l'article 21 de la Loi sur le secteur privé, une entreprise ne pourra communiquer des renseignements personnels à ces fins, à moins que la personne qui recueille cette information n'ait obtenu une autorisation de la Commission.

---

132 Loi sur l'accès, art. 139.
133 Loi sur le secteur privé, art. 50.
134 Loi sur l'accès, art. 126.

Des critères similaires à ceux qui sont prévus pour le secteur public sont pris en considération avant que la Commission ne donne son aval. Ainsi, l'usage projeté de renseignements ne doit pas être frivole et les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous une forme qui permet d'identifier les personnes. La Commission doit également s'assurer que les renseignements seront utilisés d'une manière qui en assurera le caractère confidentiel.

Au cours des cinq dernières années, pour le secteur privé, seules 30 demandes d'autorisations de communications de renseignements personnels à des fins de recherche ont été traitées par la Commission. Ces autorisations de recevoir des renseignements personnels à des fins de recherche, d'étude ou de statistique sont toujours limitées dans le temps. En effet, l'article 21 stipule que ces autorisations sont accordées pour la période et aux conditions que fixe la Commission.

C'est en vertu de cette disposition que la Commission accordait à IMS du Canada, en 1994, une autorisation de recevoir certains renseignements concernant les médecins du Québec, sans leur consentement. Au cours de l'année 2000, la Commission a procédé à l'examen des conditions de cette autorisation. L'examen a permis de clarifier les termes et conditions de l'autorisation pour la rendre conforme aux prescriptions de l'article 21 de la Loi sur le secteur privé.

L'une des conditions de l'autorisation stipulait que l'entreprise ne pouvait produire que des rapports agrégés et anonymes. À la suite d'une vérification, la Commission a révisé et clarifié les termes de cette autorisation pour s'assurer que les données ne pouvaient être communiquées que de façon anonyme. Elle a également fixé, au 30 juin 2002, la date finale de l'autorisation.

Il est apparu que le principe des autorisations visées à l'article 21 de la Loi sur le secteur privé ne convient pas à une entreprise qui désire recueillir et conserver des renseignements pour une durée indéterminée.

### *Les renseignements personnels sur les médecins québécois*

Afin de contrer cet obstacle à la conservation des renseignements personnels pour une durée illimitée ou non déterminée dans le temps, le législateur a amendé en décembre 2001 la Loi sur le secteur privé afin d'y introduire le nouvel article 21.1.

Cette disposition, proche parente de l'article 21, vise uniquement la communication de renseignements personnels concernant des professionnels liés à un ordre professionnel. Ainsi, la Commission peut accorder à une personne l'autorisation de recevoir communication de renseignements personnels se rapportant aux activités professionnelles de ces personnes.

En accordant cette autorisation, la Commission doit toutefois avoir des motifs raisonnables de croire que le secret professionnel liant le professionnel à son client sera préservé. Elle doit

également s'assurer que les professionnels concernés seront avisés périodiquement des usages projetés des renseignements et des fins recherchées et qu'ils auront l'opportunité de refuser que des renseignements personnels à leur sujet soient conservés ou utilisés pour les usages projetés ou les fins recherchées.

L'article 21.1. ne limite donc pas dans le temps la conservation des renseignements personnels. En outre, la personne autorisée à recevoir les renseignements pourra les communiquer à certaines conditions et dans la mesure où la personne concernée aura l'opportunité de refuser cette communication.

En juin 2002, après avoir entendu IMS Canada Ltée, les représentants de l'Ordre des médecins et de l'Ordre des pharmaciens ainsi que des fédérations professionnelles de médecins omnipraticiens et médecins spécialistes, la Commission a accordé à IMS du Canada la première autorisation en vertu de l'article 21.1.[135]

À cet égard, il nous faut souligner que le législateur québécois a innové. D'autres juridictions canadiennes prennent des approches différentes sur la question.

Ainsi, l'Alberta autorise expressément la communication de renseignements personnels concernant les professionnels de la santé. Toutefois, la loi donne la liste des renseignements qui peuvent faire l'objet d'une communication et, contrairement à la loi québécoise, ne sont pas visés les renseignements se rapportant aux activités professionnelles.[136]

Au contraire, le Canada ne considère pas que les renseignements personnels découlant des activités professionnelles méritent un traitement particulier et préfèrent laisser le champ ouvert à la rentabilisation commerciale de cette information.[137]

***En somme, en s'inspirant du droit français, comme le ministre nous invite à le faire pour circonscrire la notion d'entreprise de l'article 1525 du Code civil du Québec, nous constatons que l'exploitation d'une entreprise requiert la présence d'un marché, la production ou la distribution de richesses, voire même l'existence d'un risque pris par les entrepreneurs.***

Raymond Doray
Les dossiers des professionnels et les dossiers des ordres professionnels : un millefeuille de normes quasi inextricables

135 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Décision relative à une autorisation accordée à IMS du Canada de recevoir communication des renseignements personnels détenus par les pharmaciens du Québec et concernant les médecins*, 02 00 66, 27 juin 2002.

136 *Health Information Act*, 2000, c. H-5, art. 37.

137 COMMISSAIRE À LA PROTECTION ET À LA VIE PRIVÉE AU CANADA, *Rapport annuel 2000-2001*, p. 123; *Ronald G. Maheu c. Le Procureur général du Canada et IMS Health Canada.*

## 3.3. Les entreprises assujetties à la loi : comment interpréter la notion d'« entreprise »?

Lors de la production de son dernier Rapport quinquennal en 1997, soit seulement trois ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, la Commission signalait déjà au législateur les difficultés reliées à l'interprétation de la notion « d'exploitation d'une entreprise » employée au premier alinéa de l'article 1 de cette loi :

> ***1.*** *La présente loi a pour objet d'établir, pour l'exercice des droits conférés par les articles 35 à 40 du Code civil du Québec en matière de protection des renseignements personnels, des règles particulières à l'égard des renseignements personnels sur autrui qu'une personne recueille, détient, utilise ou communique à des tiers à l'occasion de l'exploitation d'une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil du Québec*[138].

La Loi encadre donc le droit d'accès à l'information en ce qui concerne les renseignements recueillis ou détenus par un tiers dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil. Selon cet article :

> *[c]onstitue l'exploitation d'une entreprise l'exercice, par une ou plusieurs personnels, d'une activité économique organisée, qu'elle soit ou non à caractère commercial, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services.*

Suite à l'adoption de l'article 1525 lors de la réforme du Code civil, le ministre de la Justice avait affirmé ceci dans ses commentaires :

> *La notion d'entreprise recouvre l'ensemble [des] activités [économiques organisées], lesquelles dépassent donc le cadre des activités commerciales puisqu'elles visent également entre autres, les activités artisanales, agricoles, professionnelles ou fondées sur la corporation [les italiques sont de nous].*
>
> *C'est d'ailleurs le troisième alinéa de cet article qui définit cette notion d'entreprise; celle-ci rejoint les définitions que l'on retrouve dans la jurisprudence et la doctrine, notamment en droit français. Cette définition devrait dissiper les notions d'incertitude sur la portée de la notion d'entreprise, tout en permettant, par la généralité des termes employés, l'évolution de droit en cette matière*[139].

Cinq ans plus tard, la Commission juge toujours opportun de signaler au législateur l'incertitude juridique qui règne autour de la notion d'entreprise bien que, depuis son dernier

---

138 Loi sur le secteur privé, art. 1 (1).

139 QUÉBEC, *Commentaires du ministre de la Justice*, Tome I, Les Publications du Québec, 1994.

rapport quinquennal de 1997, la Cour supérieure ait conclu au non-assujettissement de la Congrégation des témoins de Jéhovah à la Loi sur le secteur privé.

En effet, après avoir reconnu en 1997[140] que le Collège des médecins de même que le Barreau du Québec, la Chambre des notaires et l'Ordre des pharmaciens, qui sont intervenus devant elle, ne peuvent être assujettis à la Loi sur le secteur privé, la Cour supérieure concluait dans le même sens en 2000 à l'égard de la Congrégation des témoins de Jéhovah[141].

Cette dernière décision de la Cour supérieure s'appuie principalement sur la mission et l'objectif de la Congrégation, lesquels, précise la Cour, ne sont pas d'exercer une activité économique organisée mais bien plutôt une activité religieuse.

Dans une autre décision, rendue cette fois par la Cour du Québec[142], cette dernière a conclu que l'Association des courtiers d'assurance du Québec est une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil et que la Loi sur le secteur privé s'applique à elle. La Cour du Québec, dans ce jugement de 1996, donnait une interprétation plus libérale s'éloignant de la notion d'acte de commerce, autrefois prévue par le Code civil du Bas-Canada.

S'il y a incertitude autour de la notion d'entreprise, devra-t-on attendre que juristes et tribunaux aient enfin déterminé sa réelle portée avant de savoir à qui s'appliquera la Loi sur le secteur privé? Ne devrait-on pas plutôt s'attarder à l'intention que poursuivait le législateur lorsqu'il a adopté la Loi sur le secteur privé? C'est le pari affiché par la Commission.

Nulle part dans les débats qui ont entouré l'adoption de cette loi n'est-il fait mention d'une volonté d'en limiter l'application à qui que ce soit. Tout au plus le législateur a-t-il accepté d'exclure de l'application de cette loi le matériel journalistique. Tous les organismes, dont les ordres professionnels, qui avaient tenté de convaincre les parlementaires de les exclure de l'application de la loi ou d'en limiter sa portée, ont essuyé un échec[143].

L'analyse des débats parlementaires met en évidence le fait que la Loi sur le secteur privé a pour objet de faciliter l'exercice des droits reconnus par les articles 35 à 40 du *Code civil du Québec*. Cette analyse permet de constater que la notion d'entreprise n'a fait l'objet d'aucune discussion lors des différentes étapes qui ont mené à l'adoption de la loi[144]. Tout ce qui se dégage de ces débats révèle plutôt que le législateur souhaitait établir des règles pour l'ensemble du secteur privé, complétant de cette façon la protection des renseignements personnels déjà offerte par la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Loi sur l'accès et le *Code civil du Québec*[145].

---

140 *Congrégation des témoins de Jéhovah d'Issoudun-Sud* c. *Yves Mailloux et Commission d'accès à l'information*, [2000] C.A.I. 427 (C.S.).

141 *Id.*

142 *Gignac* c. *Association des courtiers d'assurance du Québec*, C.Q. Montréal, nº 500-02-031735-967, 27 novembre 1996, j. Desmarais.

143 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, 2e session, 34e législature, 24 février 1993, p. CC-397, p. CC-421; 1er mars 1993, p. CC-449; 2 mars 1993, p. CC-486 et p. CC-520.

144 *Id*, 13 mai 1993, p. CC-838.

145 *Id*, 23 février 1993, p. CC-337; 14 juin 1993, p. 7635.

Alors que l'intention du législateur semblait claire, beaucoup d'énergie a été consacrée, aux cours des dernières années, à tenter de cerner restrictivement la notion d'entreprise. Cette question risque de soulever de nouveaux débats dans d'autres secteurs d'activités. Outre les ordres professionnels et les congrégations religieuses, deux syndicats ont déjà tenté, sans succès, de faire reconnaître par la Commission leur non-assujettissement à la Loi sur le secteur privé[146].

Dans cette même veine, la Commission devra-t-elle, au cours des prochaines années, se pencher sur la question de l'assujettissement des organismes sans but lucratif, des fondations, des comités de retraites, des coopératives, des partis politiques?

Certains prétendent que le non-assujettissement d'une entreprise à la Loi sur le secteur privé n'a pas pour effet de priver qui que ce soit de l'exercice de ses droits puisque cette entreprise demeure tenue de respecter les prescriptions des articles 35 à 41 du *Code civil du Québec*. Cet argument doit être rejeté. Seule la Loi sur le secteur privé met à la disposition des individus des recours simples, efficaces et peu coûteux devant un tribunal administratif. Or, il ne fait pas de doute que la possibilité d'exercer ces recours renforce la reconnaissance des droits reconnus à la fois par le Code civil et la Loi sur le secteur privé.

**Recommandation n° 48**

> ***La Commission invite donc le législateur à lever toute ambiguïté se rattachant au champ d'application de la Loi sur le secteur privé.***

Somme toute, la notion d'entreprise devrait inclure tout organisme, quel qu'il soit, non couvert par la Loi sur l'accès. Il y aurait évidemment lieu, dans une telle perspective, de baliser l'étendue de cette notion de manière à y exclure la cueillette, l'utilisation ou la communication de renseignements personnels qui n'ont aucun intérêt à être couverts par la loi.

---

146 *Gauthier* c. *Syndicat des employées et employés de la Bibliothèque de Québec*, [1997] C.A.I. 1; *Beaudoin* c. *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (S.C.E.P.), section locale 530*, [2001] C.A.I. 188.

# PARTIE 4

## Vie privée : quelques questions d'actualité

# PARTIE 4 – VIE PRIVÉE : QUELQUES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Le rapport quinquennal de la Commission permet un temps d'arrêt. Il s'agit d'un moment privilégié pour évoquer un certain nombre de préoccupations en matière de protection des renseignements personnels. Celles que l'actualité a mis en évidence au cours des dernières années. Pour certaines de ces préoccupations, le débat n'est pas nouveau. Les dernières années ont vu grossir le nombre d'études et de propositions. Dans ces cas, même une commission parlementaire qui leur a été dédié n'a pas permis de dégager le consensus qui aurait amené des modifications ou l'adoption de mesures précises. C'est le cas notamment de la question des cartes d'identité et des renseignements requis pour la location d'immeubles résidentiels. Ces deux thèmes ont donné lieu à des projets de loi dont leur avenir n'est pas encore déterminé.

Pour d'autres, celles-là plus liées au développement des technologies, la réflexion est relativement nouvelle. C'est le cas de la génétique ou de la surveillance des employés. Ce n'est sûrement pas à l'occasion d'un rapport quinquennal que des réponses définitives seront trouvées à ces grandes questions.

Elles nécessitent la tenue de débats avec de multiples acteurs tant les facettes du problème sont nombreuses. Ainsi, on se situe à la frontière de la protection du consommateur et de ses renseignements personnels lorsqu'on évoque le cas des spams. De même, c'est un vaste public, chercheurs, médecins, éthiciens, employeurs et compagnies d'assurance pour ne nommer que ceux-là, qui sont conviés à discuter de génétique. Pour ses implications que les découvertes auront sur nos vies, la protection des renseignements personnels est certes une dimension importante, mais cette question doit être discutée en relation avec toute la problématique de la technologie.

Quant à elle, la question de la surveillance des employés suscite de nombreux jugements, elle engendre la réflexion d'universitaires, commentateurs et observateurs. Nous en évoquerons les grandes lignes.

***Ce qui est surtout à craindre, c'est que les échantillons d'ADN et les renseignements obtenus d'une personne à une fin précise soient ensuite utilisés à d'autres fins, à l'insu et sans le consentement de la personne.***

Ann Cavoukian
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario
Rapport annuel 2000

## 4.1. La génétique

Depuis quelques années déjà, la génétique fait des pas de géant. Désormais, la recherche progresse à un rythme qui laisse entrevoir des découvertes insoupçonnées jusqu'alors. Pour certaines personnes, comme celles qui sont atteintes de maladies encore incurables, la génétique fait naître de grands espoirs. On le comprend facilement. Guérir les maladies, en empêcher leur développement ou même les prévenir voilà les promesses et les attentes que soulève la génétique.

Malheureusement, comme c'est souvent le cas, les grandes découvertes ont aussi un revers. Sans épiloguer trop longuement sur les risques qu'elle présente, on ne peut passer sous silence les conséquences fâcheuses et même dramatiques pour certains individus d'une utilisation sans limite du matériel génétique. Doit-on divulguer aux apparentés une information génétique ayant des incidences familiales? La seule évocation de cette question soulève immédiatement des enjeux éthiques, de vie privée, du droit de savoir ou de ne pas savoir.

Ce n'est pas à la Commission d'alimenter tous les grands débats de société qu'entraîneront inévitablement les découvertes liées à la génétique. Toutefois, comme le souligne fort justement le Conseil de la santé et du bien-être, dans un rapport remis au gouvernement, la Commission est interpellée notamment dans la mesure où on utilisera des renseignements nominatifs pour procéder à des recherches[147]. En fait, à tous les stades, celui de la collecte, de la conservation, de l'utilisation et de la communication d'informations génétiques, la Commission est interpellée.

Avant que les problèmes ne deviennent aigus et que l'on doive répondre à certaines interrogations majeures en période de crise, la Commission souscrit entièrement et demande que l'on donne suite aux recommandations que le Conseil de la santé et du bien-être formule au regard de l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Considérant son rôle et son expertise en matière de protection des renseignements personnels, la Commission serait prête à assumer les fonctions que le Conseil recommande de lui octroyer.

### *Les recommandations du Conseil de la santé et du bien-être*

La Commission reproduit ici les principales recommandations du Conseil :

- *Le Conseil recommande au gouvernement de prévoir, avant toute constitution à l'échelle de populations de banques de matériel et d'information génétiques, la mise sur pied d'un processus d'approbation qui donne une place importante à la participation du public. Ce processus d'approbation pourrait être sous la responsabilité d'un organisme indépendant du gouvernement, comme la Commission d'accès à l'information ou le Protecteur du citoyen.*

- *Le Conseil recommande au gouvernement d'allouer un budget de recherche et d'éducation à la Commission d'accès à l'information afin qu'elle puisse assurer, auprès de la population et des différents intervenants des secteurs de la santé et de la recherche, la promotion des droits visant la protection des renseignements personnels, une bonne compréhension des responsabilités qui s'y rattachent ainsi que leurs applications dans le contexte de la génétique.*

- *Le Conseil recommande au gouvernement de prévoir la mise sur pied d'un organisme indépendant du milieu de la recherche et imputable à l'Assemblée nationale, qui aurait des pouvoirs d'accréditation, d'évaluation, de recommandation et de sanction à l'égard des comités d'éthique et des organismes des secteurs public et privé qui détiennent du matériel et de*

147 CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE, *op. cit.*, note 127.

*l'information génétique. Pour assurer son imputabilité, cet organisme pourrait être sous la responsabilité d'un organisme indépendant du gouvernement comme la Commission d'accès à l'information ou le Protecteur du citoyen et devrait entre autres réunir des chercheurs, des médecins, des éthiciens et des représentants du public.*

- *Le Conseil recommande au gouvernement de modifier la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1) et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (L.R.Q., c. P-39.1) dans le but d'assurer leur application au matériel génétique.*

- *Le Conseil recommande au gouvernement d'exiger un amendement à la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (C-6). Cette loi doit explicitement exclure de son application les entreprises assujetties à la loi québécoise sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

- *Le Conseil recommande au gouvernement d'abroger l'exception à la confidentialité du dossier médical prévue à l'article 19.2 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux en faveur des chercheurs. Le chercheur qui veut avoir accès à des renseignements personnels qui permettent d'identifier des individus devrait avoir l'obligation de demander le consentement des personnes visées. À défaut, il devrait avoir l'obligation d'obtenir l'autorisation d'un organisme indépendant, soit la Commission d'accès à l'information. Seuls les articles 18, par. 8° et 21 de la Loi sur le secteur privé et 59, par. 5°, et 125 de la Loi sur l'accès devraient régir les demandes d'accès à l'information des chercheurs.*

- *Le Conseil recommande au gouvernement de modifier les articles 18, par. 8° et 21 de la Loi sur le secteur privé et 59, par. 5° et 125 de la Loi sur l'accès, qui permettent la communication de renseignements personnels à des fins de recherche. Il devrait être prévu que toute demande d'accès dans ce contexte soit accompagnée de l'avis d'un comité d'éthique visant le bien-fondé du projet de recherche.*

- *Le Conseil recommande au gouvernement de voir à l'élaboration de dispositions qui viendraient régir de façon spécifique l'accès à l'information médicale des employeurs et assureurs ainsi que l'étendue de l'information qui leur est transmise par les professionnels de la santé.*

- *Le Conseil recommande au gouvernement d'interdire aux assureurs et employeurs, par le biais législatif, tout recours aux tests génétiques. Toutefois, à condition que la fiabilité, la valeur de prédiction et la sensibilité des tests envisagés aient été jugées scientifiquement acceptables et que, dans le cas de l'emploi, une réflexion ait été menée, des exceptions à l'interdiction recommandée pourraient être prévues :*

    - *pour certains types d'emplois qui comportent des risques importants;*

- *pour les contrats d'assurance qui excèdent une limite spécifique à déterminer, en concertation avec les compagnies d'assurance.*[148]

**Recommandation nº 49**

> ***La Commission recommande que l'on donne suite aux recommandations formulées par le Conseil de la santé et du bien-être dans son rapport intitulé « La Santé et le bien-être à l'ère de l'information génétique, enjeux individuels et sociaux à gérer. »***

## 4.2. Les cartes d'identité

Depuis quelques décennies, l'idée de doter les Québécois d'une carte d'identité revient régulièrement dans l'actualité. La Commission a produit un document de fond sur cette question et a donné des avis. Le lecteur les retrouvera facilement sur son site Internet. On ne peut passer sous silence cependant deux évènements majeurs survenus au cours des dernières années sur cette épineuse question. D'abord, différents projets en préparation au gouvernement (carte multiservices donnant accès à l'inforoute gouvernementale, carte sante avec microprocesseur, carte d'électeur), et l'éventualité d'une carte d'identité obligatoire, ont incité les membres de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale à tenir un véritable débat sur la question des cartes d'identité. Au terme de ce débat, cette Commission a déposé un rapport intitulé « Les cartes d'identité et la protection de la vie privée ».[149]

***L'identité est désormais devenue affaire de techniciens à la recherche d'une preuve informatique de l'identité, d'un numéro d'identification, d'une carte d'identité infaisifiable. Le temps n'est plus à la rumeur mais à la rationalité. On n'est plus qui on est parce que cela se dirait; on est qui on est parce qu'un fichier informatique l'atteste.***

Commission nationale de l'informatique et des libertés
Rapport annuel 2001

Selon les termes mêmes utilisés par les membres de la Commission de la culture, la preuve des besoins à combler n'avait pas été apportée de façon convaincante et les garanties étaient insuffisantes relativement à la protection de la vie privée des citoyens, au respect du droit à l'anonymat et au droit de chaque citoyen de contrôler l'information que détiennent à son sujet les administrations publiques et les entreprises privées. Trop de personnes, soutient la Commission de la culture, ont des inquiétudes à cause de la multiplication des échanges de renseignements et craignent que les cartes d'identité projetées en facilitent l'accroissement.

Par ailleurs, les membres de la Commission de la culture soulignaient que de nombreux citoyens souhaitent disposer d'un instrument qui leur permette, lorsque requis, de s'identifier sans avoir à produire des documents qui ne sont pas destinés à cet usage.

---

148 *Id.*, p. 79, 80 et 81.

149 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, *Les cartes d'identité et la protection de la vie privée : rapport final*, Québec, Assemblée nationale, 1998.

Au terme de cet avis, les membres de la Commission de la culture ont recommandé à l'unanimité que le Conseil des ministres « étudie la pertinence de prévoir la délivrance d'une carte d'identité facultative et neutre (c'est-à-dire non reliée à quelque autre identifiant ou banques de données) permettant aux citoyennes et citoyens qui le désirent, de s'identifier sans recourir à des cartes non prévues à cette fin ». En outre, cette Commission a souhaité que la « délivrance et l'usage d'une telle carte ne deviennent pas éventuellement obligatoires » et qu'aucune démarche visant à instaurer une carte multiservices ne soit entreprise avant qu'on en ait démontré la nécessité.

En réponse, le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration a déposé, en 2000, un projet de loi pour lequel la Commission a donné un avis favorable[150]. Il allait dans le sens prôné à la fois par la Commission de la culture et la Commission d'accès à l'information. Ce projet de loi fût abandonné, n'ayant jamais reçu l'aval des membres de l'Assemblée nationale.

Il nous faut constater que les évènements tragiques du 11 septembre ont ramené à la surface ce débat sur les cartes d'identité. Par exemple, aujourd'hui, il est pratiquement impossible de prendre l'avion sans carte d'identité munie de photographie. De plus en plus, une carte est exigée pour certaines activités quotidiennes. Néanmoins, la Commission ne voit pas d'éléments nouveaux qui justifieraient la réouverture de ce débat. Toutefois, au besoin, la Commission participera à tout débat sur cette question.

## 4.3. Les renseignements recueillis au sujet des locataires

Le dépôt à l'Assemblée nationale du Québec d'un projet de loi qui modifie la Loi sur la Régie du logement ainsi que le Code civil a fait couler beaucoup d'encre.[151] La question au cœur de ce débat : quels sont les renseignements personnels qu'un propriétaire peut exiger d'un locataire aspirant? Les réponses sont évidemment diamétralement opposées, selon que l'on fasse partie d'un regroupement de propriétaires ou d'une association de locataires.

La Commission a eu, au cours des dernières années, l'occasion de se pencher sur cette problématique à plusieurs reprises en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé. C'est dans ce cadre, et notamment sur l'épineuse question du bail et la protection des renseignements personnels, que la Commission a développé une réflexion sur cet enjeu.

D'entrée de jeu, la Commission s'inquiète de l'orientation du projet de loi dans sa volonté de consacrer la capacité légale du propriétaire de demander le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et la date de naissance de tout locataire aspirant. De l'avis de la Commission, les coordonnées personnelles jumelées à la date de naissance constituent une clé d'accès à beaucoup

150 Projet de loi 113, *Loi instituant la carte nationale d'identité*, (présentation le 3 mai 2000), 1re session, 36e législature, (Québec).
151 Projet de loi n° 26, *Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et le Code civil*, 2e session, 36e législature, (Québec).

de banques de données et un point de départ fort intéressant pour quiconque souhaite utiliser ceux-ci dans un but frauduleux.

En légalisant cette pratique, le Projet de loi n° 26 favorise indûment le recours à la collecte systématique de ces renseignements personnels. Cela aura certainement pour effet d'encourager la mise sur pied de banques de données, multipliant ainsi les occasions d'usages illégaux tel que le vol d'identité.

Cette approche « mur à mur », proposée par le projet de loi, est apparue nettement inappropriée. Cela est d'autant plus vrai dans la mesure où cette disposition est mise de l'avant pour répondre au phénomène des mauvais payeurs. Or, la réalité est que les cas de mauvaises créances comptent pour moins de 4 % des baux signés, une portion très marginale des 1,3 million de loyers au Québec.

Pourquoi une approche « mur à mur » pour un phénomène aussi restreint?

Pour la Commission, c'est une avenue inadéquate qui met en danger la protection des renseignements personnels, et ce, tout à fait inutilement.

Sur cet enjeu, la Commission propose une approche beaucoup plus prudente et mesurée. Une approche qui tient compte du nécessaire équilibre qu'il doit y avoir entre le besoin légitime du propriétaire de constater les bonnes habitudes de paiement de ses éventuels locataires et la protection de la vie privée.

À cet égard, la Commission considère qu'un certain nombre de principes doivent être respectés afin d'arriver à cet équilibre.

### *Le caractère indispensable des renseignements recueillis*

De manière générale, la Commission estime qu'un propriétaire peut recueillir, à certaines conditions, des renseignements personnels avant la conclusion du bail. Les tribunaux ont déjà reconnu le droit pour un propriétaire de s'assurer des habitudes de paiement des personnes qui désirent louer ses logements.

Par ailleurs, il faut se rappeler que l'article 5 de la Loi sur le secteur privé stipule que la personne qui recueille des renseignements personnels doit se limiter uniquement à ceux qui sont nécessaires à l'objet du dossier.

Le mot nécessaire est utilisé dans la loi pour marquer le caractère absolument indispensable d'une action quelconque. Le propriétaire doit donc s'assurer de ne recueillir que les renseignements absolument indispensables lors de ses échanges avec d'éventuels locataires.

***Le consentement et la démonstration des bonnes habitudes de paiement***

La Commission considère que la démonstration des bonnes habitudes de paiement de la part du locataire aspirant est une exigence légitime dans le cas de l'éventuelle signature d'un bail. Cependant, afin de respecter le principe du consentement, l'éventuel locataire devrait pouvoir faire lui-même la preuve de ses habitudes de paiement et s'il le désire, consentir à ce qu'un propriétaire fasse une vérification auprès d'un tiers.

Dans ce cadre bien précis, le candidat locataire peut fournir au propriétaire des documents comme une attestation du respect de ses obligations par son institution financière ou par un propriétaire précédent ou encore, les extraits pertinents de son dossier de crédit.

Envisagée sous cet angle, la démonstration des bonnes habitudes de paiement respecte l'esprit du principe du consentement, pierre d'assise de la Loi sur secteur privé.

Cette manière de procéder nous apparaît beaucoup plus appropriée par rapport à ce que prévoit le projet de loi à ce sujet. La Commission estime que le législateur devrait tenir compte de cet important aspect de la protection de la vie privée.

***L'obligation de destruction des renseignements personnels***

En matière de conservation des renseignements personnels, le principe veut que le renseignement que l'on ne détient pas ne risque pas de se retrouver dans les mains d'une personne qui n'y a pas droit. La Loi sur le secteur privé consacre l'obligation de la destruction des renseignements personnels dont la détention n'est plus nécessaire. Or, le projet de loi est muet sur cet aspect, ouvrant ainsi la porte à la mise en place de banques de données sur les citoyens qui ont, dans le passé, cherché un logement.

La Commission souhaite donc que des dispositions précises soit établies dans le projet de loi afin de s'assurer que la constitution de telles banques de données ne sera pas possible. Il est fondamental que des règles rigoureuses obligent les propriétaires à détruire les renseignements personnels quand ils ne sont plus nécessaires.

En somme, aux yeux de la Commission, il appert que les règles qu'elle a édictées dans une « Fiche contact »[152] devraient normalement permettre d'harmoniser les relations entre les aspirants locataires, les locataires et les propriétaires. En cas de difficulté, la Commission tranchera le litige dans le respect des droits des personnes impliquées, notamment en permettant à chacun de faire les représentations appropriées.

## 4.4. La cybersurveillance des travailleurs

152 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Le bail et la protection des renseignements personnels : fiche contact*, Québec, La Commission 2001.

Vous l'avez! L'emploi dont vous rêviez est désormais vôtre. Au premier matin, votre nouveau patron vous a indiqué votre poste de travail. Il est équipé d'un ordinateur récent, à la fine pointe de la technologie. On vous en a expliqué le fonctionnement de même que les différentes fonctionnalités spécifiques. La session d'accueil comportait même un volet de sensibilisation aux différentes mesures existantes pour préserver la confidentialité des documents et des données. Cependant, à peine a-t-on élaboré sur les mesures mises en place pour surveiller le travail des employés même si au premier contact, vous avez réalisé que l'endroit est à la fine pointe de la technologie.

***Les salariés n'abandonnent pas leur droit à la vie privée et à la protection des données, chaque matin, en franchissant le seuil de leur lieu de travail. Ils attendent – légitimement – un certain degré de respect de la vie privée sur leur lieu de travail, car c'est là qu'ils développent une part importante de leurs relations avec autrui. Ce droit doit toutefois être équilibré avec d'autres droits et intérêts légitimes de l'employeur, notamment son droit de gérer efficacement son entreprise dans une certaine mesure, et surtout, son droit de se protéger de la responsabilité ou du préjudice que les actions des salariés pourraient susciter.***

Union Européenne,
Groupe de travail
« Article 29 » sur la protection
des données, 29 mai 2002

À la faveur d'une première pause, un collègue vous explique gentiment que le luminaire au-dessus de votre tête cache une caméra de surveillance. Puisque vous semblez sympathique, on n'attendra pas un mois pour vous expliquer que le nombre de frappes sur le clavier est enregistré. C'est le cas d'ailleurs pour toutes les opérations effectuées sur votre ordinateur. Cela comprend évidemment les courriels envoyés et reçus et les sites Internet visités. En fait, il y a peu de choses à cacher puisque votre superviseur peut, de son poste de travail, à l'étage supérieur, visualiser la page que vous avez à votre écran. Votre fauteuil, quant à lui, comporte des senseurs qui enregistrent les différentes positions de votre corps, ce qui permet de connaître vos périodes de productivité et…de fatigue! Vous vous levez pour vous dégourdir, vous n'aviez pas remarquez que le badge qu'on vous a remis contient un microprocesseur qui permet de vous localiser partout dans l'entreprise… ou à l'extérieur, lorsque votre emploi le requiert.

Vous l'aurez compris, tous les milieux de travail n'exploitent pas encore l'ensemble de ces possibilités de traçage et donc de surveillance des employés qu'offrent les nouveaux outils technologiques. L'exemple qui précède est fictif. Mais la menace inhérente est substantiellement réelle pour avoir amené le Conseil canadien de la magistrature à s'informer au sujet de l'impact possible de ces technologies sur l'autonomie des juges et sur le travail des employés oeuvrant dans des palais de justice dotés de réseaux informatiques de plus en plus raffinés.[153]

À l'évidence, les nouvelles technologies ont eu un impact majeur sur les relations entre les patrons et les travailleurs, salariés ou contractuels. Cet impact sur les modes de vie et les droits de la personne pourrait rivaliser les changements sociaux et économiques apportés par la révolution industrielle au XIX[e] siècle.

---

153 Michael CEIST, *Computer and e-mail workplace surveillance du Canada : The shift from reasonable expectation of privacy to reasonable surveillance*, prepared for Canadian judicial Council, 2002.

La capacité de surveillance risque de remettre en question l'équilibre actuel des rapports entre employeur et employé, au détriment de ce dernier. Elle risque aussi de réduire de façon significative l'espace de la vie privée des travailleurs, car la nouvelle technologie digitale ne distingue pas entres les activités de la vie privée et celles du monde du travail.

Cependant, les principes de protection des renseignements personnels consacrés dans notre législation, ainsi que dans la législation de beaucoup de pays démocratiques, peuvent servir de guides concrets pour tracer les limites de la cybersurveillance et équilibrer les droits respectifs des parties au travail. Appliqués aux milieux du travail, ces principes offrent des balises appropriées pour suggérer une frontière virtuelle entre ce qui relève de la vie privée et ce qui relève de l'employeur.

***L'approche paternaliste des propriétaires d'usines et de moulins en Angleterre au XIX[e] siècle laissait peu de place à la vie privée. Plus récemment, des exemples ont montré que certains employeurs estiment que la vie privée de leurs employés les concerne.***

Elizabeth France
23e Conférence internationale des commissaires à la protection des données, 2001

### *Les défis à la protection des renseignements personnels dans le cybertravail*

L'intérêt des employeurs dans la cybersurveillance du point de vue de l'analyse de la productivité de la main d'œuvre est évident et, dans bien des circonstances, justifiable. Plus difficile à justifier est la convergence de collectes des données qui ne distinguent pas entre les renseignements personnels relevant de la vie privée au travail, par exemple un courriel confirmant un rendez-vous médical, par rapport à un courriel confirmant l'arrivée d'une commande de matériaux.

Cependant, à moins que l'employeur ait pris des mesures spécifiques, bien des employés au Québec doivent s'inquiéter actuellement de voir l'espace consacré à la vie privée au travail se rétrécir. Des habitudes de communication avec amis et famille pendant les heures de présence au travail se trouvent compromis par l'inquiétude quant à la surveillance réelle du contenu des courriels. L'anxiété suscitée à l'idée que tous ses gestes au travail peuvent potentiellement être révisés ajoute au stress quotidien, favorisant ainsi les problèmes de santé au travail.

Soucieux de leur image et voulant protéger leurs employés de leurs propres actions, certains employeurs peuvent interdire l'accès a l'Internet sauf pour les raisons reliées directement au travail. Ce faisant, ils créent des tensions pour les employés cherchant des informations relatives à leur vie privée ou familiale, informations qui de plus en plus ne sont disponibles que sur Internet.

La situation contraire peut également être source de problèmes. L'employeur qui n'édicte aucune règle quant à l'utilisation d'Internet peut se retrouver avec une plainte de cyberharcèlement, où des images téléchargés dans des sites racistes ou pornographiques se retrouvent à l'écran de l'employé victime.

Il est admis que tout le monde apporte une partie de sa vie privée au travail. Le flux des renseignements personnels via les nouveaux outils de travail forment une partie de plus en plus grande de notre vie privée. Comment préserver l'intégrité des renseignements personnels appartenant à cet aspect de l'existence en société tout en reconnaissant les droits traditionnels du patron de superviser les travailleurs et de faire respecter les règles communes du milieu de travail?

Au fil des ans, la Commission a suggéré des lignes de conduite générales lorsque certaines situations reliées au monde du travail peuvent poser des menaces à la protection des renseignements personnels. Elle a publié des « Fiches contacts » sur des sujets particuliers tels le diagnostic médical, le courriel et l'utilisation d'Internet. Récemment mises à jour, ces Fiches offrent des suggestions pratiques pour l'organisation du travail dans le respect des renseignements personnels. Au printemps 2002, elle a publié des principes d'application de la vidéosurveillance et de la biométrie.

Par ailleurs, d'autres autorités de protection des données, au Canada comme en Europe, ont réagi au défi de la cybersurveillance en milieu du travail en émettant des principes qui devraient régir ces pratiques devenues plus courantes partout.[154] Ces principes s'appuient, à leur tour, sur une jurisprudence émergeante des arbitres de griefs et des juges dans des dossiers de relations de travail, tant en Europe qu'en Amérique du Nord. Cette jurisprudence tend, de plus en plus, à reconnaître l'existence du droit à la protection de la vie privée des travailleurs à travers le respect des renseignements personnels générés au travail dans les activités de nature personnelle. On reconnaît aussi que la surveillance généralisée de tout le monde sans justification précise constitue aussi une atteinte aux droits fondamentaux. Par contre, il est admis que dans certaines circonstances, telles le traitement d'information sensible par des employés, un suivi approprié doit être fait afin de garantir la sécurité et la confidentialité de cette information.

### *La cybersurveillance en milieu de travail : des principes à respecter*

En résumé, les principes généralement reconnus quant à la légitimité de la cybersurveillance en milieu de travail s'énoncent ainsi :

154 CANADA, Commissaire à la vie privée, *Rapport annuel au Parlement 2000-2001*, Ottawa, Le Commissaire, 2001, p. 44; FRANCE, Commission nationale de l'informatique et des libertés, *La cybersurveillance sur les lieux de travail*, dans *22e Rapport d'activité 2001*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 54-62; GROUPE DE TRAVAIL « ARTICLE 29 » SUR LA PROTECTION DES DONNÉES, *Document de travail concernant la surveillance des communications électroniques sur le lieu de travail adopté le 29 mai 2002*, Bruxelles, Le Groupe de travail, 2002. www.europa.eu.int/comm/privacy.

1. Le droit à la vie privée

Chacun possède un droit à la vie privée et peut donc s'attendre à ce que l'employeur organise le milieu de travail de manière à le protéger dans la mesure du possible. Toute surveillance entreprise par l'employeur doit être faite pour des raisons légitimes. Une interdiction générale de l'utilisation des moyens électroniques pour des fins personnelles ou une interdiction similaire quant à Internet devrait pouvoir se justifier comme exception raisonnable du droit à la vie privée.

2. La surveillance la moins intrusive possible

L'employeur doit chercher les moyens de surveillance, s'il doit en faire, qui sont les plus respectueux des droits des employés. Lorsque possible, des alternatives moins intrusives que la cybersurveillance doivent être envisagées.

3. Les moyens proportionnels à l'objet

Toute surveillance doit respecter le concept de la proportionnalité entre l'objet recherché et les moyens utilisés. Par exemple, si l'on soupçonne un seul employé de fraude, ce soupçon ne justifie pas la lecture de tous les courriels de tous les employés.

4. L'avis aux employés

La transparence est essentielle. L'employeur doit faire connaître sa politique quant à toute cybersurveillance existante ou éventuelle et quant à l'utilisation d'Internet. Il doit faire savoir ses attentes en ce qui concerne l'utilisation des moyens technologiques de l'entreprise pour des fins personnelles. Toutefois, le fait d'aviser des employés d'une politique ne la rend pas nécessairement légitime par le fait même.

***Entre-temps, il apparaît également que la protection de la vie privée continuera d'être une valeur sociale chère aux individus. Ils ne voudront pas s'en départir sans justifications sérieuses. L'opinion voulant que les employés n'ont plus de vie privée au travail semble aussi dépassée que les gigantesques ordinateurs de jadis. Le droit canadien (lois, jurisprudence, arbitrage en matière de relations de travail et administration publique) reconnaît que la surveillance dans le milieu de travail, par vidéo ou par ordinateurs, ne peut être justifiée par un simple avis. Cette surveillance doit plutôt rencontrer les exigences du test de la « raisonnabilité », l'objectif ayant pour but de créer un équilibre entre les préoccupations des employeurs et la vie privée des employés.***
**(traduction)**

Michael Geist
Computer and e-mail workplace surveillance in Canada : The shift from reasonable expectation of privacy to reasonable surveillance, prepared for Canadian Judicial Council, 2002

5. La sécurité et la confidentialité

Toutes les données doivent bénéficier d'un niveau de sécurité et de confidentialité approprié. Ainsi, l'employeur peut prendre les dispositions pour assurer cette sécurité et cette confidentialité, telles la journalisation des données ou, éventuellement, la surveillance d'un poste de travail ou d'une personne dans les circonstances particulières. De la même manière, l'employé peut s'attendre normalement à ce que ses communications au contenu personnel ne soient pas divulguées.

# PARTIE 5

# La Commission d'accès à l'information

# PARTIE 5 - LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Cette dernière partie du rapport de la Commission couvre un double objectif. Le premier a pour objet de porter un regard critique sur les différentes facettes de la Commission alors que le second se veut davantage descriptif.

Ainsi, dans un premier temps, aux sections 5.1 à 5.4, nous commenterons les fonctions et pouvoirs de la Commission en insistant sur l'importance du maintien de son rôle multifonctionnel. Nous y parlerons également de ses ressources, de sa composition et son rattachement administratif.

Dans un deuxième temps, sera dressé un bilan des activités de la Commission au cours des cinq dernières années. Sans vouloir remplacer les rapports annuels de la Commission, la section 5.5 décrira dans ses grandes lignes les activités d'adjudication, de surveillance, de contrôle et de conseil de la Commission. Sera également rapidement abordée la question du rayonnement extérieur de la Commission.

## 5.1. Un organisme multifonctionnel

Dans le jargon de l'administration moderne, la Commission est un organisme multifonctionnel. En créant la Commission, le législateur de l'époque a fait un choix délibéré, décidant de jumeler, dans un même organisme, des fonctions à la fois adjudicative et administrative. Cette approche pragmatique avait l'avantage de constituer un organisme de dimension modeste au moment même où le monde occidental, le Québec n'étant pas épargné, vivait une crise économique majeure[155].

Au-delà de ce pragmatisme, il faut y voir d'abord une réelle volonté de créer un guichet unique pour le citoyen. Ce désir, manifesté par les membres de la Commission Paré, se reflète dans ces propos [156]:

***Enfin, la Commission d'accès à l'information jouit d'une expertise relative en matière de protection de la vie privée et de promotion de l'accès aux renseignements détenus par un organisme public. Cette expertise ressort des pouvoirs confiés au Commissaire pour atteindre les objectifs de la loi et du pouvoir exclusif de la Commission d'entendre les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès (art. 122).***

Charles Gonthier
Cour suprême du Canada
Macdonell c. Québec
(Commission d'accès à l'information)

155 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC *op. cit.*, note 2, p. 3524 et ss.

156 QUÉBEC, Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, *op. cit.*, note 29, p. 79 et 80.

*La mise en œuvre de la loi appelle des changements importants aux pratiques des administrations et dans les attitudes des fonctionnaires. L'expérience étrangère montre que la résistance des administrations peut entraver la réforme qui s'impose. Nous avons déjà parlé à plusieurs reprises d'une Commission de l'accès aux documents des organismes publics qui, à l'instar de l'Inspection de l'informatique de Suède ou de la Commission d'accès aux documents administratifs de France, disposerait du pouvoir de régler rapidement et efficacement les contestations des décisions des personnes responsables de l'accès dans les organismes publics. Il faudra aussi étudier des projets de réglementation, viser la création de fichiers et déterminer les conditions de leur fonctionnement, faire rapport au gouvernement et à l'Assemblée sur l'application de la réforme et l'évolution de la situation, percevoir et signaler les problèmes nouveaux liés à l'évolution des techniques, inciter les administrations, informer le grand public.*

*Les organismes publics ne doivent pas être juges et parties dans l'accomplissement de toutes ces fonctions. Quelle serait alors la meilleure solution? Peut-on utiliser des organismes existants? Un seul organisme suffit-il? Ne serait-il pas préférable de séparer les fonctions de révision, de consultation et d'information, de surveillance de l'application de la loi?*

*En tout premier lieu, il nous semble nécessaire de confier l'ensemble de ces fonctions à un seul et même organisme. La révision des contestations des citoyens sera d'autant plus rapide et plus équitable qu'elle sera effectuée par un organisme disposant du maximum de données, connaissant parfaitement bien la question, capable d'une vue d'ensemble du régime et des conséquences de ses décisions sur ce régime. Ces qualités assureront également la crédibilité de cet organisme non seulement auprès du public mais également auprès des administrations.*

*Au surplus, les critères sur lesquels se fondera cet organisme pour conseiller le gouvernement et lui suggérer la réglementation appropriée ne sauraient être déterminés dans l'abstrait. L'examen des cas particuliers qui lui auront été soumis par les requérants ou par les organismes publics, doublé de son pouvoir d'enquête, le doteront d'une expertise adéquate pour ce faire. La pratique enrichira l'expérience, l'expérience modifiera la pratique. De plus, seul un organisme dans la situation de comparer quotidiennement les rapports des administrations avec la réalité des contestations sera en mesure de déterminer véritablement si l'esprit de la loi est appliqué autant que la lettre.*

*Pour ces raisons, il est préférable que l'ensemble des fonctions de révision, de contrôle, d'intervention et de consultation soient réunies.*

Fondant ses recommandations à partir de ces constats, la Commission Paré a, en corollaire, recommandé que la Commission dispose de vastes pouvoirs [157] :

> *107. La Commission devrait avoir pour fonctions :*
>
> *1. d'entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision des décisions des organismes publics en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels;*
>
> *2. de faire enquête sur le fonctionnement et l'observation de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels;*
>
> *3. de faire des recommandations aux organismes publics en vue de favoriser l'exercice du droit d'accès aux documents et la protection des renseignements personnels;*
>
> *4. de proposer aux organismes publics des normes en matière de conservation, de classement, de repérage et de consultation des documents;*
>
> *5. de délivrer des certificats de conformité des fichiers de renseignements personnels à la loi ou à ses règlements;*
>
> *6. de donner son avis aux organismes publics qui le requièrent sur toute matière liée à son mandat;*
>
> *7. d'informer les citoyens sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels et, à cette fin, de tenir des séances d'information et de faire la publicité nécessaire;*
>
> *8. de donner son avis au ministre responsable de l'application de la loi sur les projets de règlement, d'ententes de transferts de renseignements et de décrets de classement des fichiers confidentiels que ce dernier est tenu de lui soumettre;*
>
> *9. d'ordonner à un organisme public de modifier des renseignements personnels erronés, de retrancher un renseignement d'un fichier ou de cesser d'utiliser un fichier contrairement à la loi ou à ses règlements;*
>
> *10. de superviser l'application de la loi et de faire des recommandations à ce sujet dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale;*
>
> *11. d'analyser, dans un délai de deux ans, les dispositions des autres lois en matière de protection des renseignements personnels;*

---

157 *Id.*, p. 84 - 86.

> *12. de recommander, s'il y a lieu, l'intégration de ces dispositions à la loi proposée, leur maintien par dérogation expresse ou leur abrogation;*
>
> *13. de faire des études et de recevoir des suggestions du public sur toute matière de sa compétence;*
>
> *14. d'approuver les ententes conclues entre organismes publics relativement à la gestion des documents et la publication des répertoires;*
>
> *15. d'accorder à une personne l'autorisation de recevoir à des fins d'études, de recherche ou de statistique, communication de renseignements nominatifs;*
>
> *16. de recommander au gouvernement de modifier ou d'abroger le décret de classement d'un fichier confidentiel.*

Les recommandations de la Commission Paré quant aux mandats de la Commission sont en fait basées sur des objectifs précis qu'on peut résumer ainsi :

- conférer au citoyen un droit d'accès général aux documents de l'administration publique;
- définir précisément les exceptions à ce droit;
- protéger les renseignements personnels en terme de cueillette, de conservation, d'utilisation et de communication;
- permettre l'accès et la rectification de tels renseignements;
- créer un recours devant un organisme indépendant pour exercer ces nouveaux droits.

Même si la Loi sur l'accès, telle quelle a été adoptée, ne constitue pas un reflet fidèle de l'ensemble des recommandations, il n'en reste pas moins que la Commission s'est retrouvée dotée de vastes pouvoirs, lui permettant d'exercer des mandats tout aussi vastes et surtout d'atteindre les objectifs poursuivis. Il faut noter par exemple que les auteurs du rapport souhaitaient confier à la Commission la responsabilité d'informer les citoyens de leurs nouveaux droits. Cette responsabilité ne s'est jamais concrétisée par l'adoption d'une disposition précise dans la loi. Malgré cela, la Commission consacre des ressources particulières à cette fin. Cela a pour effet de fragiliser les droits reconnus puisque la Commission subventionne de ce fait le volet information au détriment des mandats énumérés précisément dans la loi.

Au même moment, au niveau fédéral, deux organismes distincts voyaient le jour, l'un dédié à la protection des renseignements personnels, l'autre à l'accès à l'information. Inévitablement, un désaccord devait survenir en matière d'interprétation des règles relatives à la protection des

renseignements personnels. Quelques années plus tard, les Canadiens ont pu constater ce que d'aucuns prévoyaient alors, le commissaire à la vie privée blâmant le commissaire à l'accès à l'information. Cette situation, à elle seule, amenait un parlementaire canadien à demander une révision de la Loi canadienne sur l'accès à l'information[158]. Le résumé de sa proposition est à lui seul évocateur :

> *La sortie récente du Commissaire à la protection de la vie privée contre la décision du Commissaire à l'information de chercher à obtenir communication des carnets de rendez-vous du Premier ministre montre clairement combien il importe de réformer la législation fédérale sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. L'auteur du présent article préconise depuis longtemps la réforme de l'accès à l'information. Il examine ici la controverse insolite dans laquelle se sont engagés récemment deux mandataires du Parlement ainsi que la question plus large des modifications à apporter à la législation sur l'accès à l'information et sur la protection de la vie privée.*

La création de la Commission a permis aux auteurs Dussault et Borgeat de la décrire ainsi [159]:

> *Somme toute, la Commission exerce les fonctions de deux types d'organismes administratifs objets de décentralisation fonctionnelle. Dans ses fonctions adjudicatives, elle est en bonne partie responsable de l'interprétation de la loi, alors que dans son rôle de gestion administrative, elle doit surveiller l'application qui en est faite par l'ensemble des intervenants. Le législateur lui confie ainsi des responsabilités considérables dans la réalisation des objectifs de la loi. Leur accomplissement sera donc largement tributaire de l'envergure et du dynamisme des membres de la Commission.*

Ce type d'organisation, relativement rare dans l'appareil administratif québécois, se retrouve dans plusieurs autres pays où très souvent les commissions nationales sont tributaires de plusieurs mandats. Il y a là une sorte de convergence dans ce milieu qui favorise une concentration des pouvoirs dans une seule et même organisation. Comme le souligne fort justement Colin J. Bennett, *les pays industriels les plus avancés, à l'exception notable des États-Unis, possèdent maintenant des agences de « protection de la vie privée » ou de « protection des données » qui remplissent diverses fonctions consultatives, éducatives et d'application au sein de leur juridiction respective*[160]. Dans ce contexte, il n'est donc pas étonnant de constater que rapidement des voix se sont faites entendre pour réviser le rôle et les mandats de la Commission.

---

158 John BRYDEN, « La réforme de la Loi sur l'accès à l'information », dans *Revue parlementaire canadienne*, vol. 24, nº 2, 2001, p. 6.

159 René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., T. 2, Québec, P.U.L., 1986, p. 936.

160 Colin J. BENNETT, *Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : Organe de réglementation, éducateur, consultant et juge*, Document préparé en vue de la conférence intitulée « Deux côtés de la même médaille : Relations entre les organismes parlementaires et la fonction publique. » Centre canadien de gestion, le 20 mars 2002.

C'est à la faveur d'un rapport d'un groupe de travail sur les tribunaux administratifs qu'on a d'abord examiné son mandat[161]. Au terme de l'exercice, ce groupe a conclu que les hypothèses de fusion avec un autre organisme ayant avec elle une parenté fonctionnelle étaient manifestement limitées. Aucune recommandation précise de ce groupe ne venait en conséquence suggérer une révision du rôle de la Commission.

Profitant d'une réflexion qu'inspirait le premier Rapport quinquennal de la Commission, la Commission de la culture de l'Assemblée nationale s'est penchée de son côté sur le possible conflit que soulève le double mandat de la Commission. Profitant des connaissances d'un expert en droit administratif, la Commission de la culture n'a pas cru bon, dans son rapport, remettre en cause ce double mandat[162].

La discussion a repris de plus belle au moment où les parlementaires ont examiné le Rapport quinquennal de 1997. Plusieurs intervenants ont profité de l'occasion pour proposer une restructuration de la Commission. Au terme de l'exercice, bénéficiant à nouveau de l'éclairage d'éminents spécialistes, les membres de la Commission de la culture n'ont pas recommandé au législateur de modifications au statut de la Commission. Au contraire, les parlementaires ont plutôt recommandé le maintien de la structure actuelle de la Commission, incluant le cumul des fonctions d'adjudication avec celles de surveillance et de contrôle. Il n'existe aucun motif sérieux, poursuivait la Commission de la culture, pour effectuer une telle scission. Au demeurant, les membres de cette commission soulignaient qu'une telle scission priverait la Commission d'une perspective et d'une vision globales dans l'application des deux lois sous sa surveillance[163].

En fait, bien que la Commission se singularise par la multiplicité de ses fonctions, cette polyvalence l'aide bien à traiter des demandes d'accès à l'information dans une réalité très mouvante de la circulation de l'information. Du reste, il nous faut ajouter que le droit à l'information et le droit au respect de la vie privée sont deux droits reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne*. De ce fait, à l'occasion, des arbitrages s'imposent. Doit-on favoriser l'accès à l'information au détriment de la protection des renseignements personnels? Des renseignements personnels méritent-ils la protection reconnue alors que certains souhaiteraient plutôt la transparence de l'État? C'est ce type de problème que rencontre la Commission lorsque par exemple une personne demande accès à un compte de dépenses d'un membre d'un organisme public ou encore lorsqu'un individu souhaite consulter le rôle d'évaluation d'une municipalité. La recherche d'un équilibre entre ces deux droits se révèle souvent un exercice délicat qui requiert une expertise que la Commission a su développer grâce au deux mandats qu'elle exerce conjointement.

---

161 QUÉBEC, Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, *Les tribunaux administratifs : l'heure est aux décisions*, Québec, Les Publications du Québec, 1987, p.100, 101 et 102.

162 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, *La vie privée, un droit sacré*, Québec, Assemblée nationale, 1988, p. 37 à 46.

163 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, *Étude du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information*, Québec, Assemblée nationale, 1998, p. 3 - 9.

Ce bref rappel d'évènements précis entourant les discussions sur le statut de la Commission met en évidence une conclusion très nette. Considérant les développements au niveau international et l'évolution des lois, rien ne justifie, pas plus aujourd'hui qu'hier, une révision des mandats et de la structure de la Commission.

**Recommandation nº 50**

> ***La Commission recommande donc le maintien de la structure actuelle et qu'elle puisse demeurer un organisme multifonctionnel qui jumelle des fonctions à la fois adjudicative et administrative.***

## 5.2. Des ressources limitées

Toutefois le débat sur cette importante question ne doit pas cacher un autre débat tout aussi nécessaire. La Commission ne dispose toujours pas des ressources humaines, financières et matérielles pour réaliser ses mandats. La question n'est pas nouvelle. Depuis sa création, la Commission ne peut compter sur des ressources suffisantes. Les présidents qui s'y sont succédés l'ont rappelé. Malgré ces rappels répétés, les arguments semblent manquer pour convaincre de la nécessité d'y investir des montants, somme toute relativement modestes, pour permettre à la Commission de sortir de cet état de dénuement qui la caractérise. À preuve, son propre système informatique trahit une époque où Internet n'était encore que l'apanage des universitaires. Pour s'assurer que son personnel est à la fine pointe des technologies sur lesquelles elle émet conseils et avis, la Commission se doit de pouvoir consacrer les sommes nécessaires à cette fin.

En comptant ses cinq membres, nommés par l'Assemblée nationale, la Commission ne peut compter que sur le support de 53 « Effectifs totaux autorisés » et un maigre budget de 4 059 800 $.

Pourtant, au fil des ans, la Commission a profité de plusieurs tribunes pour souligner le besoin pressant de consacrer des ressources additionnelles notamment en matière de surveillance et de contrôle[164]. Faisant écho à ces demandes répétées, les parlementaires ont recommandé à plusieurs reprises une hausse du budget de la Commission. En toute justice, ce budget a été augmenté. Toutefois, le constat est brutal. La Commission ne dispose toujours pas des ressources humaines, matérielles et financières pour lui permettre de pleinement acquitter les mandats que lui confient la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé. Au cours de la période visée par le présent rapport, le gouvernement a consenti des montants précis pour des mandats particuliers. Effectifs et budget se sont toutefois envolés au terme de la réalisation de ces mandats.

Depuis, la Commission reçoit néanmoins de plus en plus des demandes présentées par des organismes publics qui souhaitent obtenir son avis sur des projets de développements

164 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, 1re session, 36e législature, 20 février 2002.

technologiques. Cela requiert une expertise spécialisée. Si la Commission constate que des budgets importants accompagnent nécessairement ces projets eux-mêmes, peu de ressources sont effectivement consacrées à la protection des renseignements personnels. Pour y pallier, il y aurait lieu d'envisager de réserver une somme précise à ce chapitre, au moment même de la conception des projets.

**Recommandation nº 51**

> ***La Commission recommande que ses ressources humaines, matérielles et financières puissent être augmentées afin qu'elle puisse pleinement réaliser les mandats que le législateur lui a confiés.***

## 5.3. Des membres de la Commission et de leur statut

Au fil des ans, la Commission réalise, de son propre chef, un examen approfondi de ses méthodes de travail. La gestion des ressources est-elle optimale? La réingénérie n'est pas qu'un terme campé dans un livre d'administration publique. De façon réaliste, la Commission convient que l'État québécois, pas plus que les autres, ne peut se permettre de gratifier ses organismes de ressources illimitées. Les analyses de la Commission lui ont permis de modifier des méthodes de travail. Par exemple, en matière d'adjudication, une réforme majeure et un suivi quotidien permettent une solution des litiges dans des délais beaucoup plus courts et la médiation est l'outil privilégié. En fait, il donne des résultats probants dans près de 70 % des dossiers. De même, les cinq membres de la Commission ont convenu de trouver des façons plus souples qu'une audience formelle pour traiter un dossier. Ces diverses mesures ont conduit à une réduction du délai de traitement des dossiers. Malgré ces succès indéniables, il nous faut constater que le nombre de commissaires est insuffisant pour l'ampleur et la complexité toujours plus grande de la tâche à accomplir. La Commission est vulnérable à une maladie ou une absence involontaire d'un membre.

**Recommandation nº 52**

> ***Afin de faire face à la demande et de façon à éviter une paralysie qu'entraînerait une absence prolongée d'un membre, la Commission recommande une augmentation du nombre de ses membres.***

## 5.4. Un rattachement qui mérite une remise en question

L'Assemblée nationale nomme les cinq membres de la Commission. C'est le cas aussi des membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, du Directeur général des élections, du Protecteur du citoyen, du Vérificateur général et du Commissaire au lobbyisme. Ce mode de nomination confère à toutes ces personnes ainsi nommées une indépendance face aux ministères et aux organismes du gouvernement. Dans le cas de la

Commission, il faut souligner que ses membres siègent régulièrement en révision de décisions prises par ces organismes publics et sont appelés à donner des avis sur des projets que lui présente le gouvernement. Néanmoins, le budget de la Commission émerge à celui du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Seule la Commission des droits de la personne et de la jeunesse est dans une situation semblable. Dans les autres cas, c'est le bureau de l'Assemblée nationale qui octroie le budget. À notre avis, cela assure une plus grande indépendance de l'organisme face à un ministre, à un ministère. D'emblée, il nous faut préciser que la Commission n'a jamais fait l'objet de pression gouvernementale indue. Toutefois, la Commission s'inquiète de l'apparence de conflit lorsqu'elle doit discuter de son budget avec un ministre et une équipe ministérielle quand, en même temps, elle doit examiner des demandes de révision qui impliquent son ministère. En toute logique, il nous apparaît que la solution retenue pour la majorité des organismes et plus récemment pour le Commissaire au lobbyisme justifie un rattachement complet de la Commission à l'Assemblée nationale.

**Recommandation nº 53**

> ***La Commission recommande donc que des mesures soient prises pour s'assurer que la Commission relève de façon fonctionnelle de l'Assemblé nationale et que son budget lui soit octroyé par le bureau de l'Assemblée nationale.***

Cette recommandation de la Commission n'implique pas un amendement à l'article 174 de la Loi sur l'accès ou à l'article 98 de la Loi sur le secteur privé. Ces dispositions prévoient que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration est responsable de l'application de ces lois. Cette désignation, estime la Commission, est nécessaire pour permettre une application plus uniforme de la loi dans l'appareil gouvernemental et assurer la présence d'un répondant ministériel devant l'Assemblée nationale.

## 5.5. Bilan des activités de la Commission

### 5.5.1. La fonction d'adjudication

En tant que tribunal administratif, la Commission révise les décisions des organismes publics à la suite de demandes provenant de personnes à qui on a refusé soit l'accès à un document administratif, soit l'accès ou la rectification de leur dossier personnel. Conformément à la Loi sur le secteur privé, la Commission est appelée également à trancher les mésententes qui opposent une personne à une entreprise du secteur privé. Ces mésententes résultent d'un refus de communiquer des renseignements personnels à la personne concernée ou encore d'un refus de rectifier de tels renseignements.

La Commission tente d'abord d'obtenir un règlement de ces litiges par voie de médiation, ce qu'elle réussit dans près de 70 % des cas. La médiation semble correspondre au souhait des entreprises et des citoyens et, de plus en plus, de l'administration publique.

En cas d'échec de la médiation, la Commission peut tenir des audiences pour entendre les représentations des parties ou prendre connaissance de leurs arguments consignés par écrit. Ses décisions sont finales sur les questions de faits, tandis que les questions de droit ou de compétence peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour du Québec, avec permission d'un juge de cette cour.

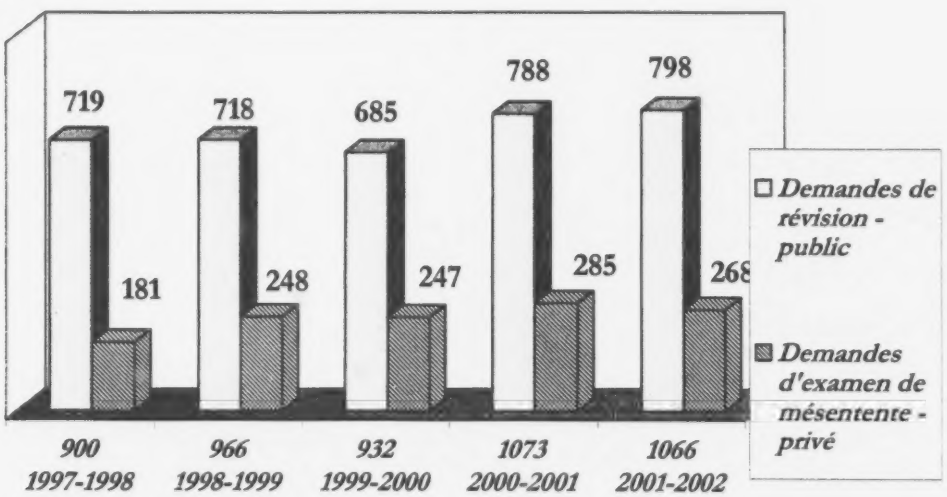
***La Commission d'accès à l'information du Québec n'a aucun intérêt particulier dans la décision qu'elle doit prendre, ce qui lui permet de jouer son rôle de façon indépendante. En interprétant toujours la même loi et en le faisant régulièrement, le Commissaire québécois développe une expertise générale dans le domaine de l'accès à l'information. Cette expertise générale de la Commission invite notre Cour à faire preuve d'une certaine retenue.***

Charles Gonthier
Cour suprême du Canada
Macdonell c.
Québec (Commission d'accès
à l'information), 2002

### *Les demandes de révision et d'examen de mésentente*

Le tableau qui suit présente l'évolution des demandes de révision (secteur public) et d'examen de mésentente (secteur privé) réglées par la Commission au cours des cinq dernières années.

**Tableau 13 - Évolution des demandes de révision et d'examen de mésentente réglées par la Commission**




On constate, quant aux demandes de révision formulées pour le secteur public, une faible progression de leur taux depuis 1997. L'établissement d'une jurisprudence de mieux en mieux connue pourrait expliquer cette lente progression. Toutefois, ces statistiques pourraient également révéler une méconnaissance de la loi expliquant une sous-utilisation de la loi.

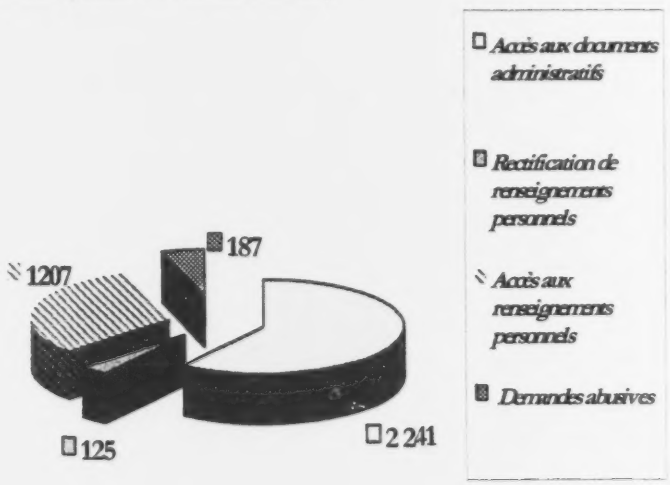
Quant aux demandes d'examen de mésentente, elles sont passées, entre 1997 et 2202, de 181 à 268. En 1996, le nombre de ces demandes s'élevait à 227. Dans son rapport quinquennal de 1997, la Commission supposait qu'au fur et à mesure que les dispositions de la Loi sur le secteur privé seraient mieux connues du public, la demande de services auprès de la Commission pourrait aller en s'accroissant. Tel n'a pas été le cas.

Le secteur public

À la faveur d'un sondage levé en 1991, on apprenait que plus de 80 % des demandes d'accès adressées aux responsables des organismes publics visaient l'obtention de renseignements personnels[165]. Malheureusement, au moment d'aller sous presse, la Commission n'a pu prendre connaissance des résultats de sondages récents commandés par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, mais elle présume que la grande majorité des demandes d'accès adressées aux organismes publics vise encore l'obtention de renseignements personnels par la personne concernée.

Si les responsables de l'accès traitent un plus grand nombre de demandes d'accès à des renseignements personnels, la Commission, lorsqu'elle est appelée à intervenir à la suite d'un refus de communiquer un document, doit davantage trancher des litiges qui se rapportent à l'accès à des documents administratifs.

**Tableau 14 - Répartition des demandes de révision réglées par la Commission 1997 à 2002 (Total : 3 760 demandes)**



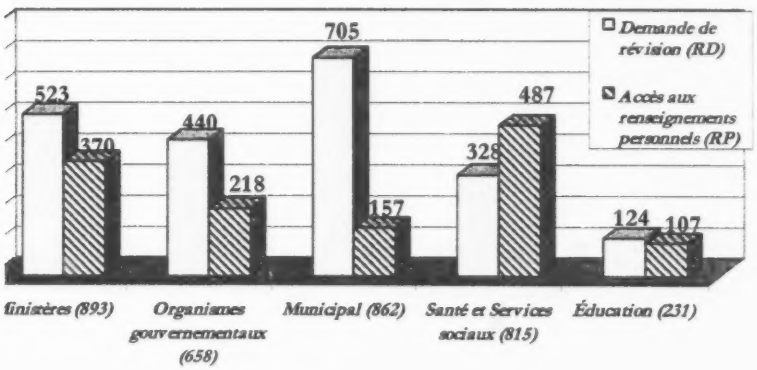

165 SOM, *Rapport statistique sur le recours à la Loi sur l'accès par les citoyens et sur le traitement accordé aux demandes par les organismes : 1er juillet 1990 au 30 juin 1991*, Québec, ministère des Communications, 1992, 75 p.

Sur les 3 760 demandes de révision traitées par la Commission depuis 1997, près de 2 241 (60 %) concernent un litige qui découle du refus de l'administration publique de communiquer un document de nature administrative alors que 1 207 (32 %) se rapportent au refus de communiquer des renseignements personnels à la personne concernée. Suivent les requêtes formulées par les organismes publics qui souhaitent que la Commission les autorise à ne pas tenir compte de demandes d'accès abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique (5 %). Finalement, un pourcentage encore plus petit de demandes vise la rectification de renseignements personnels (3 %).

Le tableau suivant décrit la répartition, par type d'organismes publics, des demandes de révision en matière d'accès aux documents administratifs et d'accès aux renseignements personnels.

Toutes demandes confondues, on observe que le plus grand nombre de demandes de révision vise les ministères, avec 893 demandes. Suivent de près le secteur municipal, avec 862 demandes de révision et le secteur de la santé et des services sociaux avec 815 demandes. Les organismes gouvernementaux ont fait l'objet de 658 demandes alors que le secteur de l'éducation n'a été visé que par 231 demandes.

**Tableau 15 - Répartition par type d'organismes des demandes de révision en matière d'accès aux documents administratifs et d'accès aux renseignements personnels 1997-2002 (Total des demandes : 3 459)**




Ce tableau révèle l'intérêt que portent les citoyens à leur administration municipale : plus de 700 demandes de révision transmises à la Commission au cours des cinq dernières années touchent l'accès à des documents administratifs détenus par un organisme du secteur municipal.

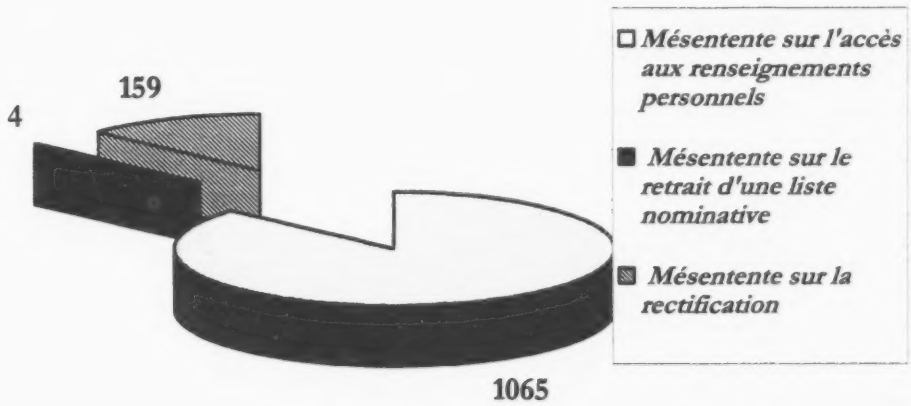
Par contre, les demandes de révision découlant d'un refus de donner accès à des renseignements personnels prédominent dans le secteur de la santé et des services sociaux. Il serait

hasardeux de conclure, à la seule lecture de ces chiffres, que les citoyens éprouvent des difficultés à obtenir, auprès des établissements de santé et de services sociaux, les renseignements qui les concernent. En effet, les statistiques présentées ici ne font pas la distinction entre les diverses catégories de demandeurs qui peuvent comprendre autant les usagers du réseau de la santé et des services sociaux que les employés de ce réseau qui ont demandé accès à leur dossier d'employé.

Le secteur privé

Le tableau suivant fait état de la répartition des demandes d'examen de mésentente réglées par la Commission, de 1997 à 2002.

**Tableau 16 - Répartition des demandes d'examen de mésentente réglées par la Commission 1997-2002**




Pour les années 1997 à 2002, la Commission a réglé 1 228 demandes d'examen de mésentente. Près de 90 % de ces demandes concernaient des mésententes sur l'accès aux renseignements personnels détenus par une entreprise du secteur privé. Les mésententes relatives à la rectification de renseignements personnels ne visent que 159 dossiers.

Quant aux mésententes sur l'exercice du droit de retrait de son nom d'une liste nominative, elles sont à ce point marginales que nous émettons l'hypothèse que ce droit doit être peu ou pas connu des citoyens.

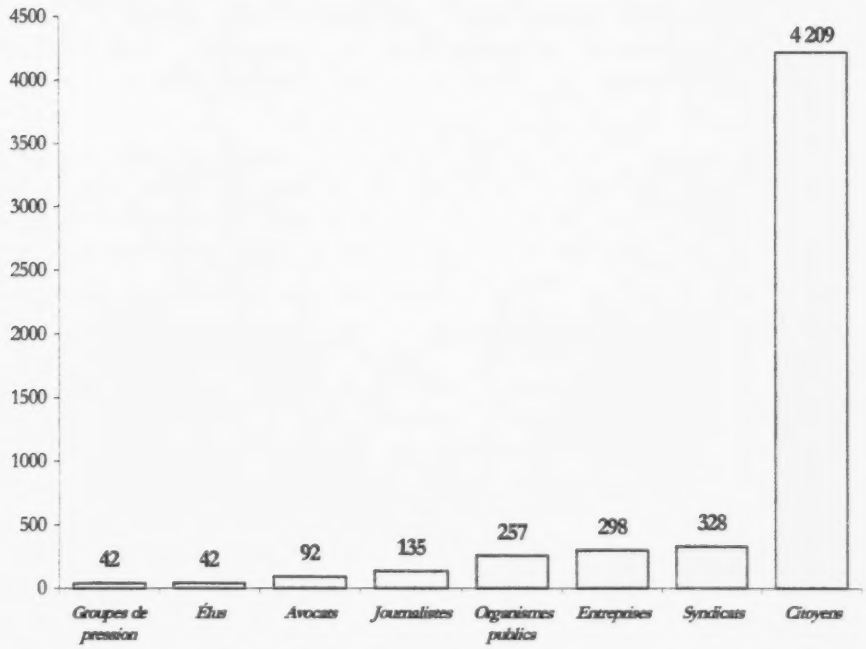
### *Les clientèles desservies par la Commission*

Lorsqu'une personne s'adresse à la Commission pour qu'elle révise le refus d'un organisme public de lui donner accès à des documents administratifs, la loi n'exige pas de cette personne qu'elle justifie son statut. Les chiffres qui figurent au prochain tableau peuvent donc être légèrement différents de la réalité, si les demandeurs n'ont pas clairement identifié leur statut au moment où ils se sont adressés à la Commission.

Par contre, si le refus porte sur l'accès à des renseignements personnels détenus soit par le secteur public ou le secteur privé, le demandeur devra nécessairement être une personne physique concernée par ces renseignements.

Le tableau suivant nous fournit donc, à titre indicatif, certains renseignements relatifs aux demandeurs qui, depuis 1997, se sont adressés à la Commission.

**Tableau 17 - Statut des demandeurs qui s'adressent à la Commission 1997-2002**

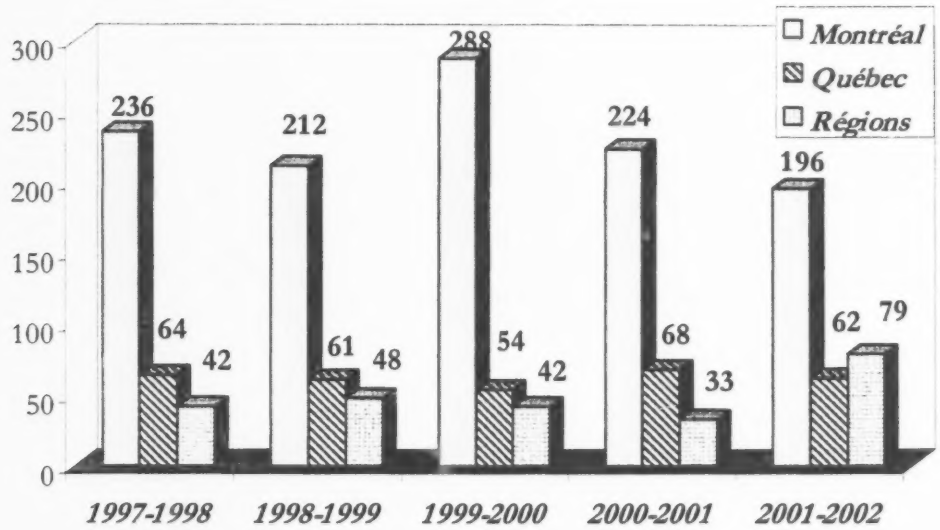



Ce tableau ne laisse aucun doute sur le statut de la majorité des personnes qui s'adressent à la Commission : plus de 78 % des demandes acheminées à la Commission proviennent de citoyens. Suivent les syndicats et les entreprises avec respectivement 6 % et 5 %.

### *La tenue des audiences*

Afin de favoriser l'exercice des droits que les lois reconnaissent aux citoyens, la Commission a fait le choix de se déplacer en région afin d'entendre les demandeurs près de leur lieu de résidence. Ainsi, pour les cinq dernières années, la Commission a tenu au total 1 709 audiences, dont 1 156 à Montréal (68 %), 309 à Québec (18 %) et 244 dans l'ensemble des autres régions du Québec (14 %).

**Tableau 18 - Nombre d'audiences par région – Total des audiences pour les années 1997-2002 : 1 709**




Même si le tableau précédent n'en fait pas mention, il faut signaler que la Commission, au cours des cinq dernières années, a intensifié sa pratique de tenir ses audiences au moyen de conférences téléphoniques. Tout en minimisant les coûts de déplacement, tant pour la Commission que pour les parties, cette procédure accélère le traitement des dossiers, notamment lorsque le demandeur réside en région.

### 5.5.2. La fonction surveillance, contrôle et conseil

La Commission a aussi comme mandat de veiller au respect des obligations imposées aux organismes publics et aux entreprises privées en matière de cueillette, de détention, d'utilisation et de communication de renseignements personnels. À cette fin, elle peut être appelée à autoriser les chercheurs à recevoir des renseignements personnels, à donner des avis, des ententes de communication de renseignements personnels, à mener des enquêtes, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, à procéder à des vérifications ayant trait au respect des lois et à formuler des avis sur des projets de loi ou de règlement dont les dispositions peuvent avoir un impact sur les normes établies. La Commission est également appelée à donner un grand nombre d'avis au sujet de questions qui lui sont soumises par les organismes publics. Un part de plus en plus grande de ces demandes d'avis porte sur les technologies de l'information.

***Les autorisations d'accès pour fins de recherche***[166]

De nombreux chercheurs dans des disciplines aussi diverses que l'épidémiologie, la médecine industrielle, la pédagogie ou la sociologie utilisent, dans le cours de leurs travaux, des renseignements personnels, détenus par des organismes publics ou des entreprises privées.

Deux possibilités s'offrent alors aux chercheurs : la personne concernée par les renseignements consent à leur communication et l'organisme public ou l'entreprise privée accepte de les communiquer ou, le consentement ne peut être requis et le chercheur s'adresse alors à la Commission afin d'obtenir une autorisation de recevoir ces renseignements.

Chaque autorisation sollicitée par les chercheurs est analysée à son mérite et des critères bien définis lui tracent une ligne de conduite prévisible.

Dans un premier temps, la Commission vérifie toujours la recevabilité de la demande elle-même. Ainsi rejettera-t-elle sur-le-champ toute demande qui s'éloigne d'un domaine de recherche, d'étude ou de statistique. La communication de renseignements ne peut donc viser des activités de marketing.

La Commission vérifie également si l'usage projeté des renseignements n'est pas frivole. Règle générale, elle s'en remettra aux évaluations que les organismes reconnus, tels les organismes de subvention à la recherche ou les comités d'éthique, auront pu faire de la recherche proposée. Dans le cas des chercheurs autonomes, elle devra alors porter son propre jugement.

Le chercheur devra également convaincre la Commission que les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous une forme nominative et que le consentement de la personne concernée ne peut être obtenu.

Si possible, la Commission recommandera au détenteur de l'information de la traiter et de la communiquer sous forme dénominalisée. Elle pourra également réduire le nombre de renseignements demandés ou la taille de l'échantillon.

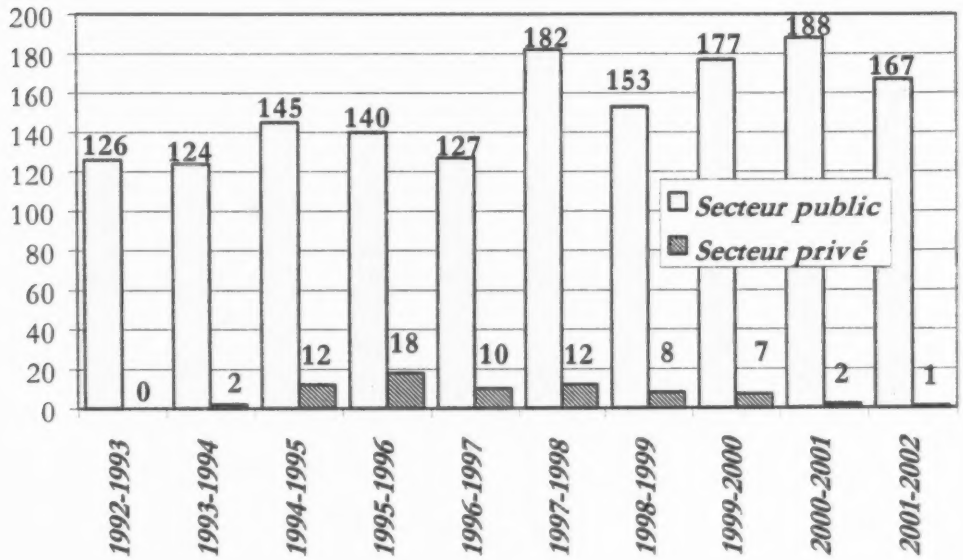
Enfin, le chercheur devra s'engager à respecter la confidentialité des renseignements obtenus et démontrer que des mesures de sécurité adéquates permettront d'atteindre cette fin.

Le tableau suivant présente l'évolution des demandes d'autorisation d'accès pour fins de recherche, à la fois pour les secteurs public et privé. Exceptionnellement, ce tableau couvre une période de 10 ans.

---

166 La section 2 de la Partie 2 portant sur la protection des renseignements personnels est consacrée aux autorisations d'accès pour fins de recherche.

**Tableau 19 - Nombre de demandes traitées annuellement par secteur d'activités**
**Avril 1992 à mars 2002**




Pour le secteur public, on remarque que les activités de la Commission en matière d'autorisations de recherche n'ont pas tellement fluctué au cours de cette période.

Toutefois, si l'on prend en considération la période 1992-1997, on constate que la Commission a dû consacrer davantage d'énergie aux autorisations de recherche pour la période 1997-2002. En effet, alors que la moyenne annuelle de dossiers traités pour la période de 1992-1997 était de 140, elle est passée à 179 pour la période 1997-2002.

La majorité des autorisations concerne le secteur de la santé. Suivent les secteurs de l'éducation et des affaires municipales. Les banques de données de la Régie de l'assurance maladie et du ministère de la Santé et des Services sociaux, en particulier le fichier Med-Écho, font l'objet de fortes sollicitations.

### *Les ententes de communication de renseignements*

La Loi sur l'accès prévoit que la Commission doit autoriser certaines communications de renseignements personnels faites sans le consentement de la personne concernée. Il s'agit des communications suivantes :

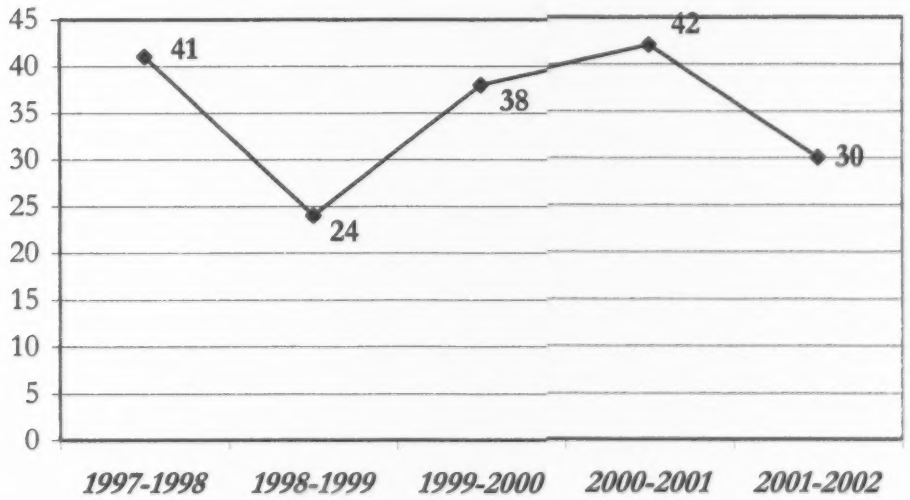
- la communication est nécessaire à l'exercice des attributions ou à la mise en oeuvre d'un programme d'un organisme public;

- des circonstances exceptionnelles justifient la communication;
- la communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec et elle implique la comparaison, le couplage ou l'appariement de deux fichiers de renseignements.

Sérieusement remises en question par la Commission en 1992 et à nouveau en 1997, ces règles font l'objet de nombreuses modifications proposées dans le Projet de loi n° 122 présentement sous étude à l'Assemblée nationale.

On se limitera donc à dresser un bref bilan statistique des dernières années.

**Tableau 20 –Évolution des ententes de transfert de renseignements personnels entre organismes (1997-2002)**




Au cours des cinq dernières années, la Commission a réglé 175 dossiers relatifs à des ententes de communication de renseignements personnels. Parmi ceux-ci, 9 ont amené la Commission à émettre un avis défavorable. Ainsi, la presque totalité des ententes d'échanges de renseignements personnels sont approuvées. Bien souvent, ces avis favorables interviendront après que l'organisme aura accepté de tenir compte des commentaires de la Commission.

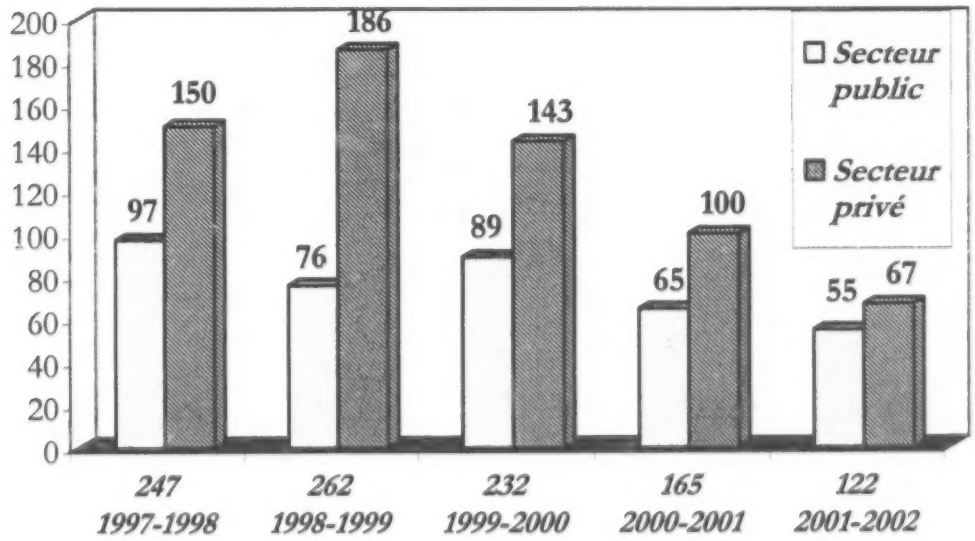
### *Le traitement des plaintes*

Toujours dans le cadre de sa fonction de surveillance et de contrôle, la Commission doit traiter les plaintes qui lui sont acheminées. Un citoyen peut porter plainte devant la Commission s'il

estime qu'un organisme public ou une entreprise n'a pas respecté la loi en ce qui a trait aux renseignements personnels qui le concernent. Une plainte peut porter sur la collecte, le traitement, la divulgation et la conservation des renseignements.

Le tableau suivant illustre l'évolution des plaintes réglées par la Commission, au cours des cinq dernières années.

**Tableau 21 – Évolution des plaintes réglées par la Commission (secteurs public et privé)**




***Les vérifications***

Dans le cadre de l'examen du respect de la loi, la Commission peut être amenée à vérifier la façon dont les organismes publics s'acquittent des responsabilités qu'impose la Loi sur l'accès.

Ainsi, tel qu'il en a été fait mention à la Partie 2, la Commission a engagé, en 1998 un vaste examen de la sécurité et de la confidentialité des renseignements personnels dans l'appareil gouvernemental. Cette vérification a donné lieu à la publication de deux rapports majeurs : *Un défi de taille : conjuguer la protection des renseignements personnels et les pratiques administratives*[167] et *La sécurité des renseignements personnels dans l'État québécois : une démarche bien amorcée*[168].

Dans le domaine de l'accès aux documents administratifs cette fois, la Commission a entrepris, en 2001, deux vérifications relatives au traitement des demandes d'accès à l'information au ministère de la Santé et des Services sociaux.

167 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 109.
168 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 110.

La première vérification a été entreprise après la réception d'une plainte logée par un député de l'opposition officielle concernant un refus de communiquer un document sous format « Power Point ». Au terme de sa vérification, la Commission a entériné six recommandations ayant trait au rôle exercé par le responsable de l'accès, à la gestion et au traitement des demandes d'accès ainsi qu'à la circulation de l'information[169].

Dans la deuxième affaire, également soulevée par un député de l'opposition officielle, la Commission devait déterminer si le responsable de l'accès avait erré en ne transmettant qu'une série de tableaux pour répondre à une demande d'accès formulée par le député. Cette demande concernait l'accès aux documents relatifs à l'impact financier que pourrait avoir l'abolition par Hydro-Québec du tarif biénergie sur les établissements du réseau de la santé et d'autres documents ayant mené à la réalisation de ces tableaux étaient détenus par le Ministère. La Commission a conclu que la transmission des seuls tableaux ne répondait pas à la demande d'accès du député[170].

### *Les avis sur des projets de loi ou de règlement*

La fonction surveillance et contrôle de la Commission l'amène également à donner des avis au gouvernement ou à l'Assemblée nationale sur tout projet de loi ou de règlement dont les dispositions peuvent avoir un impact sur les normes établies par la Loi sur l'accès ou la Loi sur le secteur privé. À cet égard, la Commission joue un rôle important qui assure la cohérence de l'ensemble de la législation québécoise en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Au cours des cinq dernière années, la Commission a transmis plus d'une centaine d'avis portant sur des projets de loi ou de règlement. Ces avis ont couvert des sujets aussi variés que la protection du secret fiscal, le cadre juridique des nouvelles technologies de l'information, la généalogie, les produits et services financiers, l'Institut de la statistique et la sécurité publique.

### *Les avis sur les sondages*

En avril 1999, la Commission concluait à l'illégalité de la transmission de renseignements fiscaux par le ministre du Revenu à une entreprise extérieure en vue d'un sondage destiné à évaluer le programme de gestion des pensions alimentaires. Selon la Commission, le ministère du Revenu ne pouvait pas, en raison même de sa loi constitutive, transmettre de tels renseignements à une entreprise extérieure.

---

169 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport final de vérification relative au traitement des demandes d'accès au ministère de la Santé et des Services sociaux*, Québec, La Commission, 2002.

170 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport d'examen du traitement d'une demande d'accès du 12 février 2002 et du mode de traitement des demandes d'accès au ministère de la Santé et des Services sociaux entre le 1er janvier 2002 et le 17 avril 2002*, Québec, la Commission, 2002.

Cet avis de la Commission allait enclencher toute une série d'actions visant à assurer une meilleure protection des renseignements personnels lors de la réalisation de sondages par les organismes publics ou leurs mandataires.

Ainsi, en juin 1999, la Commission publiait ses *Exigences minimales relatives à la protection des renseignements personnels lors de sondages réalisés par un organisme public ou son mandataire.*

Au même moment, le Conseil exécutif enjoignait les ministères et organismes gouvernementaux à adopter des directives concernant la cueillette, l'utilisation et la conservation de renseignements personnels lors de sondages. Et dans l'attente de l'adoption de ces directives, il invitait ces ministères et organismes à soumettre à la Commission pour avis tout projet de sondage.

Ainsi, depuis 1999, la Commission a émis 35 avis sur des sondages et 31 avis sur des directives relatives à la réalisation de sondages.

### *Les avis sur des contrats du ministère du Revenu du Québec*

À la suite de « l'affaire des sondages », l'Assemblée nationale adoptait le Projet de loi n° 63, *Loi concernant certains contrats du ministère du Revenu.*[171] Ce projet avait pour objet de soumettre à des exigences précises les contrats confiés par le ministère du Revenu pour l'entretien, le développement de systèmes informatiques, le traitement informatique de données, la destruction de documents lorsque ces contrats comportent l'accès à des renseignements confidentiels. Ces contrats, précise la loi, doivent être soumis à la Commission pour avis. De 1999 à 2002, la Commission a donc émis 35 avis relatifs à ces contrats.

En mai 2002, l'Assemblée nationale adoptait le Projet de loi n° 14, *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels.*[172] Cette loi refond en profondeur toutes les règles du secret fiscal. Des dispositions particulières protègent les renseignements de nature fiscale qui doivent être communiqués lors de la réalisation de contrats conclus par le ministère du Revenu. Depuis l'adoption de cette loi, la Commission n'est plus appelée à émettre d'avis à ce sujet.

### *Les avis administratifs*

De plus en plus, et cela contribue largement à l'alourdissement de sa tâche depuis quelques années, la Commission est appelée à formuler des avis portant sur une grande variété de sujets. Dans la majorité des cas, ces avis portent sur la protection des renseignements personnels et sont sollicités par des individus, des organismes, des entreprises du secteur privé.

---

171 L.Q. 1999, c. 7.
172 L.Q. 2002, c. 5.

Ainsi, au cours des 5 dernières années, la Commission a émis 109 avis administratifs[173]. Certains d'entre eux ont requis des ressources humaines significatives et exigé un travail de longue haleine.

On ne s'en étonnera pas, l'implantation et le développement des nouvelles technologies de l'information au sein des organismes publics a amené la Commission à y consacrer des énergies considérables. La liste qui suit pointe les avis les plus représentatifs émis par la Commission à ce sujet :

- Avis donné au Conseil du trésor sur l'infrastructure à clés publiques gouvernementales (2001-2002).

- Avis sur le Projet vitrine carte santé à microprocesseur mené à Laval par la Régie de l'assurance maladie du Québec (2001-2002); Avis au Comité ministériel du développement social sur un projet d'implantation de la carte santé à microprocesseur (2000-2001).

- Avis sur le cadre de gestion de la sécurité des actifs informationnels du réseau de la santé et des services sociaux (2001-2002).

- Avis sur la biométrie au Québec : Les principes d'application, pour un choix éclairé (2002) et Avis sur la biométrie au Québec : Les enjeux (2002).

- Avis au Conseil du trésor sur le projet pilote d'adresse électronique « courrier.qc.ca » (2000-2001).

- Avis à Tourisme Québec sur un contrat de services pour la mise en opération du Centre d'affaires électronique de l'industrie touristique (2000-2001).

- Avis au ministère de l'Industrie et du Commerce sur le « Programme de branchement sur Internet pour les familles » et la cueillette d'informations auprès d'entreprises Internet (2000-2001).

- Avis au Conseil du trésor sur l'« Implantation de services de courriel dans les écoles (2000-2001).

- Avis à la Ville de Gatineau sur la diffusion sur Internet des demandes de permis de construction (1999-2000).

- Avis au ministère de la Solidarité sociale sur les principes directeurs qui sous-tendront le développement informatique de la gestion du supplément de la prestation nationale pour enfant (1999-2000).

---

173 Voici la répartition de ces avis par année : 1997-1998 : 15 avis; 1998-1999 : 12 avis; 1999-2000 : 27 avis; 2000-2001 : 34 avis; 2001-2002 : 21 avis.

- Avis au Conseil du trésor sur une directive au sujet de la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques dans l'administration (1999-2000).

- Avis sur la politique cadre fédérale en matière de cryptographie aux fins du commerce électronique (1998-1999).

La Commission a également émis des avis sur une foule d'autres sujets. En voici quelques exemples :

- Avis sur l'accès par les contrôleurs routiers à certains renseignements du Centre de renseignements policiers du Québec (2001-2002).

- Avis concernant des lignes directrices à respecter dans l'utilisation des caméras de surveillance lors du Sommet des Amériques tenu à Québec en avril 2001 (2001-2002).

- Avis sur l'accessibilité des diagnostics médicaux des employés de l'administration publique (2001-2002).

- Avis sur le fichier détenu par le ministère de l'Éducation et concernant les élèves qui présentent des handicaps ou des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage (2001-2002).

- Avis au Directeur général des élections concernant une carte d'électeur numérisée avec photo (2001-2002).

- Avis au ministère du Revenu sur le programme « Allocation-logement en faveur des personnes âgées et des familles » (2000-2001).

- Avis à l'Institut de la statistique du Québec sur les « orientations concernant l'utilisation des banques de données à des fins de recherches » (2000-2001).

- Avis à l'Office de la protection du consommateurs sur une « Politique de renseignements publics sur les commerçants et sur la diffusion du « Profil du commerçant » par téléphone ou Internet (2000-2001).

- Avis à la Ligue des droits et libertés et à la CSN sur une pratique de la Commission de la santé et de la sécurité du travail consistant à recueillir des renseignements sur les antécédents criminels de travailleurs (2000-2001).

- Avis au ministre de la Sécurité publique et au Centre d'action bénévole L'Actuel sur le filtrage des bénévoles et des employés occupant un poste de confiance auprès des personnes vulnérables (2000-2001).

- Avis au ministère de la Santé et des Services sociaux sur un projet de procédure pour le Programme d'aide financière aux personnes infectées par le virus de l'hépatite C (1999-2000).

- Avis au ministère de la Justice sur le protocole de dépistage systématique de la violence conjugale (1999-2000).

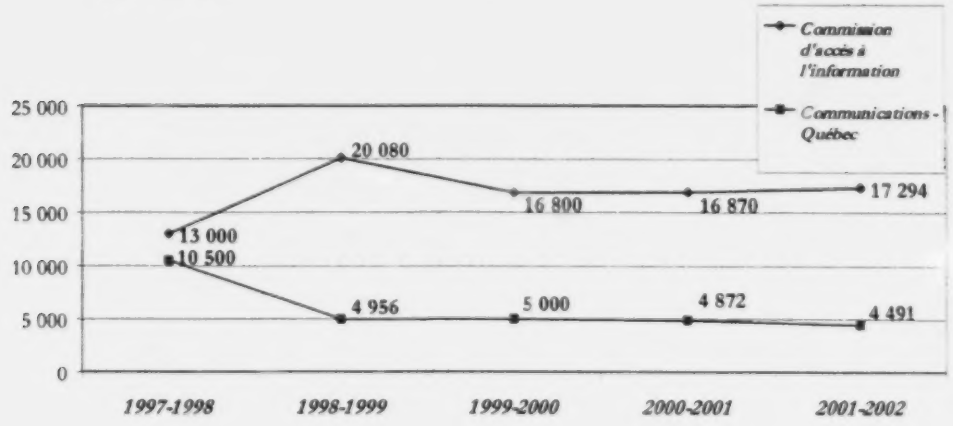
- Avis concernant la gestion des renseignements personnels à Québec-Transplant (1997-1998).

### *Le service de l'information*

Un service d'information générale est disponible en tout temps à l'ensemble de la population québécoise, de même qu'aux organismes et entreprises assujettis aux lois. La Commission s'est adjointe, le soutien téléphonique des bureaux régionaux de Communication-Québec pour répondre à des demandes d'information de première ligne. Le tableau qui suit démontre l'évolution des demandes de renseignements téléphoniques au cours des cinq dernières années.

Pour la période visée, le nombre des demandes d'information s'élève à 113 863.

**Tableau 22 –Évolution des demandes de renseignements téléphoniques (1997-2002)**




Le site Internet de la Commission permet également aux citoyens d'avoir accès à une multitude de renseignements concernant la législation, la description des droits, les décisions de la Commission, ses avis et rapports.

### 5.5.3. Le rayonnement extérieur de la Commission

« Les frontières sont de plus en plus évanescentes. Les citoyens du monde découvrent une situation d'interdépendance. »[174]

Il est assez facile d'affirmer, sans crainte de se tromper, que la mondialisation et la globalisation des marchés ont pour effet, souhaité ou non, la réduction des frontières. Le phénomène n'est pourtant pas nouveau. Depuis des millénaires, conquérir de nouveau marchés, étendre son rayon d'action, déborder les frontières, cela semble inscrit dans le code génétique de l'être humain. L'histoire nous raconte les odyssées de certains peuples, de certains héros dans la recherche de nouveaux marchés. Les découvreurs de ce pays n'étaient-ils pas partis vers l'Inde à la recherche de produits!

Plus près de nous, au XX[e] siècle, c'est à la faveur d'accords internationaux ou régionaux que le phénomène s'est accentué jusqu'à en façonner notre mode de vie. Désormais, des ententes (GATT, ALÉNA etc.) fixent des règles précises quant à la circulation des biens et des services.

En matière de renseignements personnels, l'avènement des interconnexions informatiques a tôt fait d'engendrer les flux transfrontières de données nominatives. Soucieux d'assurer la protection des renseignements personnels, certains états se sont dotés d'outils législatifs innovateurs. C'est cependant l'adoption d'une directive européenne contenant des dispositions visant à protéger les renseignements personnels à l'intérieur des frontières comme à l'extérieur de l'Union qui allait susciter réflexions et débats[175]. Cette directive est, entre autres, à l'origine de la loi québécoise de protection des renseignements personnels dans le secteur privé.

Aujourd'hui, plus que jamais, les décisions des uns ont des conséquences sur les autres. L'après 11 septembre a fourni plus d'un exemple à cet effet. C'est ainsi que les États-Unis exigent de tous les transporteurs qui survolent le territoire, de fournir des renseignements sur les passagers. C'est dans ce contexte particulier, que la Commission se doit d'entretenir des relations avec la plupart des organismes du monde entier, chargés d'assurer l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Ces échanges permettent à la fois d'obtenir de l'information sur des situations nouvelles, de s'enquérir des technologies en émergence, de partager des réflexions sur des problématiques communes et de faire valoir le modèle québécois d'accès à l'information et de protection de renseignements personnels.

La Commission participe donc régulièrement, de différentes façons, à des colloques, conférences, séminaires au Québec ou à l'étranger. Elle y apporte souvent son expertise en présentant des textes et allocutions ou y assiste pour se ressourcer. La Commission reçoit régulièrement des personnalités étrangères intéressées à ces questions. Des missions d'étude séjournent à l'occasion en ses murs.

---

174 Estelle ZEHLER, « Les frontières … », dans *Le Devoir*, 28 septembre 2002, p. I 4.

175 *Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*, Bruxelles, 1995.

La Commission assiste à chaque année à la Conférence annuelle des commissaires canadiens pour notamment présenter les réalisations québécoises ou les difficultés rencontrées en cours d'année. Même participation au niveau international où, une fois l'an, les commissaires de tous les pays dotés de lois de protection de renseignements personnels se rencontrent. Régulièrement, la Commission est appelée à présenter un document à cette occasion.

Dans la mesure de ses moyens, la Commission souhaite aussi partager son expérience avec des pays en voie de démocratisation. Même effort avec des États qui souhaitent inscrire dans leur législation le droit à l'information et à la protection de la vie privée.

Dans cette perspective, la Commission a participé à l'organisation d'une Conférence internationale sur la vie privée. *« Vie privée sans frontières »*, le titre lui-même donné à cette conférence illustre la clairvoyance de ses organisateurs. Regroupant plusieurs centaines de participants, l'événement a notamment permis une sensibilisation accrue des citoyens du Québec au besoin de protéger cette sphère d'intimité que constitue le droit à la vie privée.

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

**RECOMMANDATION N° 1**

La Commission recommande donc le maintien de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Toutefois, elle recommande que des modifications importantes soient apportées rapidement, particulièrement au chapitre de l'accès à l'information .

**RECOMMANDATION N° 2**

La Commission invite le législateur à s'interroger sur la pertinence de modifier la Charte des droits et libertés de la personne afin que le droit à l'information puisse jouir d'une protection équivalente à celle des libertés et droits fondamentaux, des droits politiques ou des droits judiciaires.

**RECOMMANDATION N° 3**

Afin de favoriser une meilleure compréhension des motifs à l'origine d'un refus de communiquer un document, la Commission recommande que l'article 50 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à obliger le responsable de l'accès à indiquer au demandeur, lorsque le contexte s'y prête, quel préjudice la communication du document pourrait engendrer, quel est le processus décisionnel actuellement en cours et à quel moment le document pourra être accessible.

**RECOMMANDATION N° 4**

La Commission recommande que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration entreprenne, en collaboration avec des responsables de l'accès aux documents, des travaux de réflexion devant mener à l'établissement de directives ou d'outils d'aide à la décision pour soutenir les responsables lorsque ces derniers doivent exercer un pouvoir discrétionnaire conduisant au refus de communiquer un document.

**RECOMMANDATION N° 5**

Afin de faciliter l'accès aux documents détenus par les organismes publics, la Commission propose que chaque organisme public ait l'obligation d'adopter une politique de publication automatique de l'information.

**RECOMMANDATION N° 6**

Chaque organisme public devrait avoir l'obligation d'adopter un Plan de publication de l'information. Devrait automatiquement être publié ou diffusé tout document qui serait de la nature de ceux décrits dans ce Plan.

**RECOMMANDATION N° 7**

La Commission recommande également que les organismes publics aient l'obligation de dresser un Index général des documents. Cet index remplacerait l'actuelle liste de classement tenue en vertu de l'article 16 de la Loi sur l'accès. Il permettrait de connaître quelle information est détenue par chaque organisme.

**RECOMMANDATION N° 8**

La Commission invite le législateur à examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé. Cette approche aurait l'avantage d'accorder aux avis et aux recommandations le même traitement que les analyses et, surtout, elle tiendrait compte du désir de plus en plus manifeste du citoyen de participer aux grands débats de la société.

**RECOMMANDATION N° 9**

La Commission recommande que les responsables de l'accès aux documents aient l'obligation d'évaluer le préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la communication d'un avis ou d'une recommandation. À cet effet, le responsable devrait pouvoir compter sur des outils d'aide à la décision élaborés par le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

**RECOMMANDATION N° 10**

La Commission recommande donc aux organismes publics d'évaluer l'ensemble des tâches effectuées par le responsable de l'accès et, en

tenant compte des résultats, de consacrer les ressources humaines, financières et matérielles requises.

**RECOMMANDATION N° 11**

La Commission recommande donc que les responsables de l'accès aux documents puissent avoir la possibilité, dès leur entrée en fonction, de suivre une formation portant sur la Loi sur l'accès. Une formation continue devrait également être offerte aux responsables. Le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration devrait être responsable de la mise en œuvre de ces programmes de formation.

Puisque les technologies de l'information sont des outils indispensables à une meilleure diffusion de l'information et à un traitement efficace et rapide des demandes d'accès, la formation dispensée aux responsables de l'accès aux documents devrait également inclure ces sujets.

**RECOMMANDATION N° 12**

La Commission recommande que la Loi sur l'accès soit modifiée afin de prévoir que le rapport annuel d'un organisme public doit contenir un rapport du responsable de l'accès aux documents concernant ses activités pour l'année écoulée.

**RECOMMANDATION N° 13**

La Commission recommande que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration puisse assumer un fort leadership auprès d'un réseau de responsables de l'accès aux documents et, qu'à cet égard, il ait entre autres l'obligation de voir à la formation de ces responsables.

**RECOMMANDATION N° 14**

La Commission recommande que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration fasse la promotion de l'utilisation d'outils de suivi communs visant à obtenir toute l'information pertinente sur la gestion des demandes d'accès à des documents.

**RECOMMANDATION N° 15**

La Commission recommande l'adoption des dispositions concernant les ordres professionnels contenues dans le Projet de loi n° 122.

**RECOMMANDATION N° 16**

La Commission recommande que soient assujettis tous les organismes dont le financement est largement assuré par l'État.

**RECOMMANDATION N° 17**

La Commission réitère donc sa recommandation de réviser la définition d'organisme municipal qui apparaît à la Loi sur l'accès afin de prendre en compte la composition du conseil d'administration et la provenance des fonds.

**RECOMMANDATION N° 18**

Dans un tel contexte, la Commission renouvelle la recommandation formulée dans le Rapport quinquennal de 1997, selon laquelle toute personne devrait avoir un droit d'accès aux renseignements qui concernent un établissement d'enseignement privé visé par le deuxième paragraphe de l'article 6 de la Loi sur l'accès.

**RECOMMANDATION N° 19**

La Commission propose donc à nouveau la diminution des délais prévus aux articles 30, 33, 35 et 37 de la loi.

**RECOMMANDATION N° 20**

La Commission propose à nouveau de modifier l'article 30 afin d'y prévoir que le responsable de l'accès ne peut refuser l'accès à une décision ou un décret du Conseil exécutif ou une décision du Conseil du trésor qui datent de plus de vingt ans.

**RECOMMANDATION N° 21**

La Commission souhaite que le législateur ramène le délai de 25 ans prévu à l'article 33 à un délai de rétention de 15 ans.

**RECOMMANDATION N° 22**

Le délai de 15 ans prévu à l'article 35 de la loi devrait être réduit à un délai de 10 ans.

**RECOMMANDATION N° 23**

À défaut de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que la décision qui en découle est rendue, la Commission recommande

que le délai de rétention de 10 ans prévu à l'article 37 soit ramené à 5 ans.

**RECOMMANDATION N° 24**

La Commission recommande à nouveau que la requête pour permission d'en appeler soit abolie, sauf lorsque l'appel porte sur une décision finale interlocutoire à laquelle la décision finale ne peut remédier.

**RECOMMANDATION N° 25**

La Commission recommande à nouveau que soient modifiés les articles 61 de la Loi sur le secteur privé et 147 de la Loi sur l'accès afin d'éviter la présentation de requêtes pour permission d'en appeler tant que la Commission n'a pas entendu l'ensemble de la preuve et rendu une décision finale à ce propos.

**RECOMMANDATION N° 26**

La Commission recommande à nouveau que la personne qui a déposé une demande de révision ou une demande d'examen de mésentente auprès de la Commission ne puisse pas être condamnée aux dépens par la Cour du Québec si la décision de la Commission est portée en appel par une autre partie.

**RECOMMANDATION N° 27**

Afin de reconnaître un exercice complet du droit d'accès, un organisme public qui porte en appel une décision rendue par la Commission qui lui est défavorable devrait donc prendre en charge tous les frais judiciaires et extrajudiciaires de la personne physique à qui la Commission a donné raison.

**RECOMMANDATION N° 28**

La Commission recommande à nouveau d'uniformiser les dispositions pénales de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé. Les articles 158 à 162 de la Loi sur l'accès devraient être reformulées afin d'assujettir à un régime des responsabilité stricte les infractions qui y sont décrites.

Par ailleurs, le montant des amendes prévu par ces deux lois devrait également être équivalent. De plus, une disposition pénale devrait être

ajoutée à la Loi sur le secteur privé afin que puisse être sanctionné le non-respect des ordonnances rendues à la suite d'une enquête.

Finalement, la défense de bonne foi reconnue à l'article 163 devrait céder sa place à une preuve de diligence raisonnable.

**RECOMMANDATION N° 29**

La Commission recommande que soit ajouté à la Loi sur l'accès une disposition qui stipulerait que l'intérêt de l'enfant doit prévaloir lorsqu'une personne y ayant droit demande accès au dossier de cet enfant.

**RECOMMANDATION N° 30**

La Commission recommande que le législateur clarifie la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé afin qu'il soit interdit de refuser à une personne l'accès à un renseignement qui concerne son état de santé, à moins que cette communication ne risque vraisemblablement de créer un préjudice grave pour sa santé et que les lois, règlements et Code de déontologie des ordres professionnels soient adaptés en conséquence.

**RECOMMANDATION N° 31**

La Commission recommande que soient modifiées la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé afin d'y ajouter une disposition qui autoriserait le regroupement de citoyens lors du traitement des plaintes par la Commission.

**RECOMMANDATION N° 32**

La Commission recommande que la Loi sur la santé et la sécurité du travail soit amendée afin qu'il ne soit plus possible d'interpréter les articles 174 et 176 de cette Loi de façon à empêcher une personne d'exercer son droit à un recours devant la Commission d'accès à l'information pour faire réviser un refus de communiquer des renseignements fournis par des tiers.

**RECOMMANDATION N° 33**

La Commission devrait être investie du pouvoir d'ordonner la destruction d'un fichier de renseignements personnels en application de la Loi sur le secteur privé.

La Commission devrait être investie du pouvoir d'accorder des dommages-intérêts punitifs si, au terme d'une enquête, elle constate qu'il y a eu violation des droits relatifs à la protection des renseignements personnels reconnus par la Loi sur l'accès ou la Loi sur le secteur privé.

**RECOMMANDATION N° 34**

Les ministères et organismes doivent appliquer les principes de protection de renseignements personnels dans le développement de leur système d'information.

**RECOMMANDATION N° 35**

Les ministères et organismes doivent inviter responsables de la protection des renseignements personnels à participer aux travaux de développement de leur système d'information.

**RECOMMANDATION N° 36**

Les ministères et organismes doivent sensibiliser les concepteurs et les architectes de systèmes d'information aux principes de protection de renseignements personnels.

**RECOMMANDATION N° 37**

Les organismes publics doivent procéder à une analyse des risques en matière de la protection des renseignements personnels dans les travaux préliminaires de conception de systèmes.

**RECOMMANDATION N° 38**

Le cadre juridique du dossier patient dans le secteur de la santé doit être actualisé.

**RECOMMANDATION N° 39**

Sur la base d'objectifs bien définis et d'une solide évaluation, le développement d'un ou plusieurs modèles d'échanges d'information, à l'échelle locale ou régionale, permettrait de bâtir une solution technologique favorisant une meilleure circulation des renseignements de santé des citoyens et répondant ainsi aux besoins des intervenants du secteur de la santé.

**RECOMMANDATION N° 40**

La Commission demande que le concept de l'étanchéité des fichiers détenus par un organisme public soit clairement reconnu dans la Loi sur l'accès.

**RECOMMANDATION N° 41**

Une modification devrait être apportée à l'article 125 de la Loi sur l'accès de manière à ce que la Commission puisse accorder une autorisation que si des mesures de sécurité assurent le caractère confidentiel des renseignements personnels.

**RECOMMANDATION N° 42**

Une modification devrait être apportée à l'article 125 de la Loi sur l'accès de manière à ce que la Commission puisse requérir, à l'égard de certaines demandes, l'avis préalable d'un comité d'éthique.

**RECOMMANDATION N° 43**

Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit la seule disposition devant régir les demandes d'accès à l'information des chercheurs.

**RECOMMANDATION N° 44**

Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à ce que la Commission n'accorde à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs que sur avis de l'organisme détenteur de ces renseignements.

**RECOMMANDATION N° 45**

Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à ce que l'organisme qui communique des renseignements nominatifs soit responsable d'assurer le suivi des conditions fixées par la Commission, de faire rapport annuellement à la Commission et de prévoir la conclusion d'un contrat entre un organisme détenteur et un chercheur.

**RECOMMANDATION N° 46**

Que la Commission parlementaire de la culture se penche sur la création d'entrepôts de données dédiés à la recherche ou leur

réseautage et évalue de l'opportunité de faire des recommandations quant à des modifications législatives visant à encadrer, le cas échéant, ce phénomène en émergence.

**RECOMMANDATION N° 47**

La Loi sur le secteur privé devrait prévoir qu'un commissaire peut exercer seul les pouvoirs de la Commission d'accès à l'information en matière d'enquête. Une telle modification devrait également être apportée dans la Loi sur l'accès qui renferme la même lacune.

Dans le même ordre d'idées, un commissaire devrait être autorisé à exercer seul les pouvoirs qui sont reliés à l'exercice de sa fonction d'adjudication, tels les pouvoirs généraux, les pouvoirs en matière de demande frivole, faite de mauvaise foi ou inutile et les pouvoirs en matière de péremption d'une demande. Devraient donc être modifiés les articles 141, 130.1 et 146.1 de la Loi sur l'accès et les articles 55, 57 et 60 de la Loi sur le secteur privé.

**RECOMMANDATION N° 48**

La Commission invite donc le législateur à lever toute ambiguïté se rattachant au champ d'application de la Loi sur le secteur privé.

**RECOMMANDATION N° 49**

La Commission recommande que l'on donne suite aux recommandations formulées par le Conseil de la santé et du bien-être dans son rapport intitulé « La Santé et le bien-être à l'ère de l'information génétique, enjeux individuels et sociaux à gérer. »

**RECOMMANDATION N° 50**

La Commission recommande donc le maintien de la structure actuelle et qu'elle puisse demeurer un organisme multifonctionnel qui jumelle des fonctions à la fois adjudicative et administrative.

**RECOMMANDATION N° 51**

La Commission recommande que ses ressources humaines, matérielles et financières puissent être augmentées afin qu'elle puisse pleinement réaliser les mandats que le législateur lui a confiés.

**RECOMMANDATION N° 52**

Afin de faire face à la demande et de façon à éviter une paralysie qu'entraînerait une absence prolongée d'un membre, la Commission recommande une augmentation du nombre de ses membres.

**RECOMMANDATION N° 53**

La Commission recommande donc que des mesures soient prises pour s'assurer que la Commission relève de façon fonctionnelle de l'Assemblé nationale et que son budget lui soit octroyé par le bureau de l'Assemblée nationale.

# LISTE DES TABLEAUX

# LISTE DES TABLEAUX

PAGE

**Tableau 1** - Restrictions à l'accès obligatoires fondées sur la nature d'un document ..... 24

**Tableau 2** - Restrictions à l'accès facultatives fondées sur la nature d'un document ..... 25

**Tableau 3** - Restrictions à l'accès obligatoires fondées sur l'existence d'un préjudice ..... 27

**Tableau 4** - Restrictions à l'accès facultatives fondées sur l'existence d'un préjudice ..... 28

**Tableau 5** - Nombre de demandes traitées annuellement par secteur d'activité (Avril 1977 à mars 2002) ..... 103

**Tableau 6** - Types des demandes d'autorisations de recherche (Avril 1997 à mars 2002) ..... 103

**Tableau 7** - Types de décisions concernant les autorisations de recherche (Avril 1997 à mars 2002) ..... 104

**Tableau 8** - Principaux domaines de recherche (Avril 1997 à mars 2002) ..... 105

**Tableau 9** - Principaux types de demandeurs (Avril 1997 à mars 2002) ..... 105

**Tableau 10** - Principaux types de détenteurs (Avril 1997 à mars 2002) ..... 107

**Tableau 11** - Principaux détenteurs des renseignements (Avril 1997 à mai 2002) ..... 107

**Tableau 12** - Nombre de demandes traitées par la Commission selon les principaux fichiers concernés par les demandes des chercheurs (5 ans) ..... 108

**Tableau 13** - Évolution des demandes de révision et d'examen de mésentente réglées par la Commission ..... 148

**Tableau 14** - Répartition des demandes de révision réglées par la Commission 1997 à 2002 (Total : 3 760 demandes) ..... 149

**Tableau 15** - Répartition par type d'organismes des demandes de révision en matière d'accès aux documents administratifs et d'accès aux renseignements personnels 1997-2002 (Total des demandes : 3 459) ..... 150

**Tableau 16** - Répartition des demandes d'examen de mésentente réglées par la Commission 1997-2002 ..... 151

**Tableau 17** - Statut des demandeurs qui s'adressent à la Commission 1997-2002 ..... 152

**Tableau 18** - Nombre d'audiences par région – Total des audiences pour les années 1997-2002 : 1 709 ..... 153

**Tableau 19** - Nombre de demandes traitées annuellement par secteur d'activités (Avril 1992 à mars 2002) ..... 155

**Tableau 20** - Évolution des ententes de transfert de renseignements personnels entre organismes (1997-2002) ..... 156

**Tableau 21** - Évolution des plaintes réglées par la Commission (secteurs public et privé) ..... 157

**Tableau 22** - Évolution des demandes de renseignements téléphoniques (1997-2002) ..... 162

# BIBLIOGRAPHIE

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES ET DOCUMENTS DIVERS

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, 2e session, 34e législature, 24 février 1993, p. CC-397et CC-421; 1er mars 1993, p. CC-449; 2 mars 1993, p. CC-486 et CC-520.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, 1re session, 36e législature, 24 octobre 2000.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, 2e session, 36e législature, 20 février 2002.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, *Les cartes d'identité et la protection de la vie privée: rapport final*, Québec, Assemblée nationale, 1998.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, *Étude du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information*, Québec, Assemblée nationale, 1998.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la Culture, *La vie privée, un droit sacré*, Québec, Assemblée nationale, 1988.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 3e session, 32e législature, 13 mai 1982.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 3e session, 32e législature, 22 juin 1982.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2e session, 34e législature, 16 mars 1993.

BENNETT, Colin J., *Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada: Organe de réglementation, éducateur, consultant et juge*, Document préparé en vue de la conférence intitulée «Deux côtés de la même médaille: Relations entre les organismes parlementaires et la fonction publique.», Centre canadien de gestion, le 20 mars 2002.

BROAD, William J., "U.S. is tightening rules on keeping scientific secrets", in *The New-York Times*, 17 février 2002.

BRYDEN, John, "La réforme de la Loi sur l'accès à l'information", dans *Revue parlementaire canadienne*, vol. 24, no 2, 2001.

CANADA, Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information: comment mieux servir les Canadiens*, Ottawa, 2002.

CANADA, Commissaire à la vie privée, *Rapport annuel au Parlement 2000-2001*, Ottawa, Le Commissaire, 2001.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Avis sur la solution intérimaire de l'infrastructure à clés publiques gouvernementale du Secrétariat du Conseil du trésor*, Québec, La Commission, 2001.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Le bail et la protection des renseignements personnels: fiche contact*, Québec, La Commission, 2001.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *La biométrie au Québec : les enjeux*, Québec, La Commission, 2002.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *La biométrie au Québec : les principes d'application* – Pour un choix éclairé, Québec, La Commission, 2002.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Un défi de taille : conjuguer la protection des renseignements personnels et les pratiques administratives: rapport sur la sécurité et la confidentialité dans l'appareil gouvernemental (Partie 1)*, Québec, La Commission, 1998.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Étude sur l'inforoute de la santé au Québec : enjeux techniques, éthiques et légaux*, Québec, La Commission, 2001.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1994-1995*, Québec, La Commission, 1995.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport d'évaluation du Projet vitrine carte santé de Laval de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, Québec, La Commission, 2001.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport d'évaluation du système d'information soutenant la programmation régionale des soins ambulatoires de la région de Laval*, Québec, La Commission, 2002.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport d'examen du traitement d'une demande d'accès du 12 février 2002 et du mode de traitement des demandes d'accès au ministère de la Santé et des Services sociaux entre le 1er janvier 2002 et le 17 avril 2002*, Québec, La Commission, 2002.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport final de vérification relative au traitement des demandes d'accès au ministère de la Santé et des Services sociaux*, Québec, La Commission, mars 2002.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Les règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance*, Québec, La Commission, 2002.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *La sécurité des renseignements personnels dans l'État québécois: une démarche bien amorcée: rapport sur la sécurité et la confidentialité des renseignements personnels dans l'appareil gouvernemental (Partie 2)*, Québec, La Commission, 1998.

*Convention relative aux droits de l'enfant*, [1992] R.T.C. no 3.

*Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, 20 juillet 1995*, Bruxelles, Parlement européen, 1995.

DORAY, Raymond et CHARRETTE, François, *Accès à l'information: loi annotée: jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Éditions Y. Blais, 2001.

DUPLÉ, Nicole, *L'accès à l'information: examen critique de la loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères*, Québec, Université Laval, 2002.

DUPLESSIS, Yvon et HÉTU, Jean, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels: loi indexée, commentée et annotée*, Brossard, CCH, 2002.

DUSSAULT, René et BORGEAT, Louis, *Traité de droit administratif*, 2e éd., T. 2, Québec, P.U.L., 1986.

FRANCE, Commission nationale de l'informatique et des libertés, *La cybersurveillance sur les lieux de travail, dans 22e Rapport d'activité 2001*, Paris, La Documentation française.

GEIST, Michael, *Computer and e-mail workplace surveillance in Canada : The shift from reasonable expectation of privacy to reasonable surveillance*, prepared for Canadian Judicial Council, 2002.

GROUPE DE TRAVAIL « ARTICLE 29 » SUR LA PROTECTION DES DONNÉES, *Document de travail concernant la surveillance des communications électroniques sur le lieux de travail adopté le 29 mai 2002*, Bruxelles, Le Groupe de travail, 2002, www.europa.eu.int/comm/privacy.

LESER, Eric, "L'administration retire du Web des informations sensibles", in *Le Monde*, 17 octobre 2001.

NADEAU, Alain-Robert, *Vie privée et droits fondamentaux : étude de la protection de la vie privée en droit constitutionnel canadien et américain et en droit international*, Toronto, Carswell, 2000.

ONTARIO, Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée et ONTARIO, Secrétariat du Conseil de gestion, Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, *Divulgation systématique/ Diffusion automatique*, Toronto, 1994.

QUÉBEC, *Commentaires du ministre de la Justice*, Tome I, Les Publications du Québec, 1994.

QUÉBEC, Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, *Information et liberté: rapport*, Québec, Ministère des Communications, 1981.

QUÉBEC, Conseil de la santé et du bien-être, *La santé et le bien-être à l'ère de l'information génétique: enjeux individuels et sociaux à gérer; avis*, Québec, Le Conseil, 2001.

QUÉBEC, Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, *Les tribunaux administratifs: l'heure est aux décisions*, Québec, Les Publications du Québec, 1987.

SOM, *Rapport statistique sur le recours à la Loi sur l'accès par les citoyens et sur le traitement accordé aux demandes par les organismes: 1er juillet 1990 au 30 juin 1991*, Québec, Ministère des Communications, 1992.

STEPHENS, David, *L'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information*, Rapport de recherche 18 préparé pour le Groupe d'étude de l'accès à l'information, Ottawa, 2002.

U.S. Department of Justice, *Freedom of Information Act Guide* 2002, www.usdoj.gov/oip/foi-act.htm.

ZEHLER, Estelle, "Les frontières sont de plus en plus évanescentes. Les citoyens du monde découvrent une situation d'interdépendance", dans *Le Devoir*, 28 septembre 2002.

## LOIS ET RÈGLEMENTS QUÉBÉCOIS

*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64.

*Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, L.Q. 2001, c. 32.

*Loi concernant certains contrats du ministère du Revenu*, L.Q. 1999, c.7.

*Loi instituant la carte nationale d'identité*, Projet de loi 113 (présentation le 3 mai 2000), 1ère session, 36e législature (Québec).

*Loi modifiant le Code civil en matière de documents d'état civil*, L.Q. 2001, c. 41.

*Loi modifiant le Code civil en matière de documents d'état civil*, L.Q. 2001, c. 70.

*Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels*,, L.Q. 2002, c.5.

*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnes*, L.R.Q., c. A-2.1.

*Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01.

*Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1.

*Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., c. P-39.1.

*Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., c. S-2.1.

*Loi sur l'exécutif*, L.R.Q., c. E-18.

*Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2.

*Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs*, Règlement du Québec (1982-2002), c. A-2.1, r. 1.1.

## AUTRES TEXTES LÉGISLATIFS

*Attorney General's memorandum on the Freedom of Information Act*, 12 octobre 2001.

*Freedom of Information Act 1982*, http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222.txt.

Freedom of Information Act 2000, http://www. hmso/gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm.

Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Colombie-Britannique), S.B.C. 1992, c. 61.

Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Ontario), S.O. 1987, c. 25.

Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.A. 2000, c. F-25.

*Loi antiterroriste*, L.C. 2001, c. 41.

*Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, http://www. admi.net/jo/loi78-753.html telle que modifiée par la *Loi no 321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, J.O. n° 88 du 13 avril 2000, http://www.adminet.com/jo/20000413/FPPX9800029L.html.

*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, c. A-1.

*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P-21.

*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, c. 5.

*Official Information Act 1982*, http://www. rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/reprint/text/1982/an/156.html.

*The Freedom of Information Act* (FOIA), 5 U.S.C. S.552, http://www.usdoj.gov./04foia/foiastat.htm.

*The Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. §552, As Amended By Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048, http :www//usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm.

## JURISPRUDENCE

*Alain Houle & Associés Inc.* c. *Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1996] C.A.I. 63.

*Alain Houle & Associés Inc.* c. *Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [2000] C.A.I. 236.

Association des parents de l'École des ursulines de Québec (section secondaire) *c.* École des ursulines de Québec, [1998] C.A.I. 284.

*Banville* c. *Hydro-Québec*, [1998] C.A.I. 57.

*Beaudoin* c. *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (S.C.E.P.), section locale 530*, [2001] C.A.I. 188.

Collège Jean-Eudes inc. *c.* Ouimet, *[1997] C.A.I. 279.*

*Collège Jean-Eudes inc.* c. *Ouimet*, [1999] C.A.I. 528 (C.Q.).

*Collège Jean-Eudes inc.* c. *Cour du Québec*, [2000] C.A.I. 441 (C.S.).

*Commission de la santé et de la sécurité du travail* c. *Alain Houle & Associés inc.*, C.Q. Montréal, n° 500-02-088288-001, 19 décembre 2001, j. De Michele.

*Commission de la santé et de la sécurité du travail* c. *Alain Houle & Associés inc.*, [1998] C.A.I. 514 (C.Q.).

*Congrégation des témoins de Jéhovah d'Issoudun-Sud c. Yves Mailloux et Commission d'accès à l'information*, [2000] C.A.I. 427 (C.S.).

*Corporation des témoins de Jéhovah d'Issoudun-Sud* c. *Mailly*, C.Q. Québec, n° 200-02-014271-964, 19 novembre 1996, j. Laberge.

*Côté* c. *Ministère de l'Éducation*, [2000] C.A.I. 228.

Dagg *c.* Canada (Ministère des Finances), *[1997] 2 R.C.S. 403, 433.*

*Dupré* c. *Comeau*, [1997] C.A.I. 459 (C.S.).

*Equifax Canada inc.* c. *Fugère*, J.E. 97-240 (C.Q.).

*Fédération des associations de l'enseignement privé* c. *Collège Jean-Eudes inc.*, [2000] C.A.I. 486 (C.A.).

*Gauthier* c. *Syndicat des employées et employés de la Bibliothèque de Québec*, [1997] C.A.I. 1.

*Gignac* c. *Association des courtiers d'assurance du Québec*, C.Q. Montréal, n° 500-02-031735-967, 27 novembre 1996, j. Desmarais.

*Hydro-Québec* c. *Banville*, [2001] C.A.I. 492 (C.Q.).

*Hydro-Québec* c. *Cour du Québec*, [2001] C.A.I. 532 (C.S.).

*Hydro-Québec International* c. *Pouliot*, [1999] C.A.I. 441 (C.Q.).

*Institut d'assurance du Canada* c. *Guay*, C.Q. Québec, n° 200-02-014920-963, 6 février 1997, j. St-Hilaire.

*Laliberté* c. *Loto-Québec*, [1996] C.A.I. 111.

*LaSalle* c. *L'Écuyer*, [1995] C.A.I. 418 (C.Q.).

*Lavigne* c. *Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53.

*L'Écuyer* c. *Trudel*, [1996] C.A.I. 466 (C.S.).

*Nouveler inc.* c. *Breton*, [1995] C.A.I. 434 (C.Q.).

*Ouimet* c. *Collège Français primaire inc.*, [1994] C.A
*McInerney* c. *MacDonald*, [1992] 2 R.C.S. 138, 146.
.I. 73.

*Ouimet* c. *Corporation des célébrations du 350e anniversaire de Montréal*, [1992] C.A.I. 140.

*La Personnelle-Vie* c. *Cour du Québec*, [1997] C.A.I. 466 (C.S.).

*Pouliot* c. *Durand*, [1999] C.A.I. 557 (C.S.).

*Pouliot* c. *Hydro-Québec International*, C.A. Montréal, n° 500-09-008850-992, 23 juillet 2002, jj. Beauregard, Mailhot, Morin.

*Pouliot* c. *Hydro-Québec International*, [1997] C.A.I. 245.

*Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 302* c. *Corporation du Rendez-vous mondial du cerf-volant*, [1996] C.A.I. 281.

*Tremblay* c. *Loto-Québec*, [1999] C.A.I. 40.

Ville de Rimouski *c.* Syndicat national des employés municipaux (manuels) de Rimouski, [1998] C.A.I. 525, 528.

*Weber* c. *Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929.

*X* c. *La Personnelle-Vie*, [1996] C.A.I. 13.

# ANNEXES

# ANNEXE 1

## Recommandations du Rapport quinquennal de 1997

# ANNEXE 1

***Recommandations du Rapport quinquennal de 1997***

**Au sujet du maintien de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé**

1. La Commission d'accès à l'information recommande que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé soient maintenues.*

**Au sujet des nouvelles technologies de l'information et de communication**

2. L'autoroute de l'information doit être utilisée comme moyen pour véhiculer l'information d'intérêt public. Il est essentiel pour les fournisseurs de services publics qui utilisent des réseaux électroniques, de garantir l'accès à l'ensemble de l'information et aux services considérés d'intérêt public.

   Dans l'intérêt des citoyens qui choisiront de ne pas utiliser les services électroniques, les moyens conventionnels d'accès à l'information et aux services doivent être maintenus.

   L'adhésion aux services offerts sur l'autoroute de l'information doit être libre et volontaire. De plus, le droit de consulter un document sur place ou d'en obtenir une copie sous forme écrite et intelligible ne doit pas être nié.

3. La Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé ne s'opposent pas comme tel à la transmission d'une demande d'accès ou de rectification par courrier électronique. Les organismes publics et les entreprises privées doivent cependant prendre tous les moyens pour s'assurer de l'identité de leur interlocuteur.

4. Les institutions publiques et les entreprises privées qui ont comme projet d'implanter l'autoroute de l'information doivent, au préalable, procéder à une évaluation des éventuels impacts de cette nouvelle technologie sur la protection des renseignements personnels des citoyens.

5. La cueillette, la détention, l'utilisation et la communication des renseignements personnels doivent être conformes aux prescriptions de la loi.

6. Des mesures de sécurité doivent être mises en place pour assurer la protection des renseignements personnels.

7. Le législateur devrait envisager la modification de l'article 55 de la Loi sur l'accès afin de limiter la diffusion de banques de données qui contiennent des renseignements personnels à caractère public.

**Au sujet des ententes de communications de renseignements personnels**

8. Sauf pour les échanges prévus aux articles 67.1 et 67.2, tous les organismes qui prévoient communiquer des renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée, devraient être obligés d'informer la Commission.

9. L'article 68.1 de la Loi sur l'accès devrait être abrogé et le mode de communication ne devrait plus être pris en considération.

10. La Commission doit pouvoir émettre un avis portant sur ces échanges seulement lorsqu'elle le juge opportun et à cette fin, elle devrait pouvoir consulter les personnes intéressées.

11. Sauf si un avis défavorable de la Commission a été émis ou qu'une consultation est en cours, tous les projets d'échange de renseignements devraient pouvoir entrer en vigueur 60 jours après que la Commission aura été informée de ce projet.

12. Le législateur devrait confier à la Commission la réalisation d'un protocole pour guider les organismes publics lorsqu'ils désirent communiquer des renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée.

13. Lorsque l'ampleur de l'échange le justifie, les organismes devraient présenter une analyse coûts-bénéfices.

14. Les organismes publics devraient, dans leur rapport annuel, faire état des mesures de sécurité mises en place pour la protection des renseignements personnels.

**Au sujet de l'assujettissement aux lois**

15. La définition d'organisme gouvernemental devrait être revue, à la lumière des jugements rendus dans les affaires Nouveler et Société des casinos. Il faudrait s'attarder plus particulièrement au sens et à la portée de la partie de l'article 4 de la Loi sur l'accès qui stipule que les organismes dont le fonds social fait partie du domaine public sont des organismes gouvernementaux.

16. Le législateur devrait revoir la définition d'organisme municipal prévue à l'article 5 de la Loi sur l'accès. Les critères d'assujettissement de ces organismes devraient tenir compte de la provenance des fonds ou du mandat qui est dévolu à ces organismes.

17. Toute personne devrait avoir un droit d'accès clair aux renseignements qui concernent un établissement d'enseignement visé par le deuxième paragraphe de l'article 6 de la Loi

sur l'accès. Le fait que cet établissement est gérée par une corporation ne devrait pas constituer un frein à ce droit.

18. La Commission invite le législateur à lever toute ambiguïté qui se rattache au champ d'application de la Loi sur le secteur privé en éliminant, de son article 1, la référence qui y est faite à l'article 1525 du *Code civil du Québec*.

19. L'article 1 de la Loi sur le secteur privé devrait être amendé afin de prévoir l'assujettissement des ordres professionnels. De plus, les lois professionnelles et la réglementation qui en découle devraient être harmonisée avec les lois qui prévoient des mesures de protection des renseignements personnels afin de faciliter la compréhension des droits et obligations des ordres professionnels, de leurs membres et des citoyens.

**Au sujet des identifiants**

20. Dans l'attente des conclusions auxquelles en arriveront les membres de la commission parlementaire de la culture, la Commission considère, qu'à court terme, la voie du *statu quo* semble être la seule issue qui offre la meilleure garantie de protection des renseignements personnels.

**Au sujet des modifications à apporter au droit d'accès - Secteur public et privé**

21. La Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé devraient reconnaître les besoins particuliers des personnes handicapées, selon des modalités à être déterminées par le législateur.

22. La Loi sur l'accès devrait prévoir que chaque membre d'un organisme municipal ou scolaire a droit d'accès aux documents et aux renseignements qui sont pertinents à l'exercice des ses fonctions de décideur. Ce membre devrait cependant respecter, s'il y a lieu, le caractère confidentiel des documents qui lui sont communiqués.

23. L'article 30 devrait être modifié afin d'y inclure un délai de rétention de 20 ans. Ce délai donnerait au Conseil exécutif et au Conseil du trésor toute la marge de manoeuvre nécessaire pour atteindre leurs fins et garantirait aux citoyens un droit d'accès à des décisions dont le caractère public ne fait pas de doute.

24. La Commission recommande que le délai de 25 ans prévu à l'article 33 soit ramené à 15 ans.

25. La Commission recommande que le délai de rétention de 15 ans prévu à l'article 35 soit ramené à 10 ans.

26. La Commission recommande que le délai de rétention de 10 ans prévu à l'article 37 soit ramené à 5 ans.

27. L'article 26 ne devrait plus faire partie de la section consacrée aux restrictions relatives aux renseignements ayant des incidences sur l'économie et il devrait apparaître dans la section traitant des règles générales d'accès. De plus, il devrait être modifié de telle sorte qu'il puisse s'appliquer à l'encontre de tout motif de refus de communication d'un renseignement.

28. Sous réserve de l'application des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès, l'article 118.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* devrait prévoir le caractère public et accessible de tous les renseignements qui sont énumérés aux paragraphes a) à o).

29. La Commission invite le législateur à uniformiser les règles d'accès prévues aux articles 23, 24 et 57(3), dans la mesure où ces articles s'appliquent aux renseignements qui concernent les conditions d'un contrat de service conclu entre une personne physique ou une personne morale et un organisme public. La Commission considère que la solution privilégiée devrait respecter le principe de la transparence de l'utilisation des fonds publics.

30. La Commission propose de retirer aux organismes publics le pouvoir discrétionnaire octroyé par le deuxième alinéa de l'article 59, lorsqu'une demande d'accès découle du droit reconnu par le paragraphe 9 de l'article 59.

31. Pour la transmission des avis prévus à l'article 25 de la Loi sur l'accès, la Commission devrait pouvoir autoriser un organisme public à procéder par la voie d'avis publics, lorsque les circonstances l'exigent.

**Au sujet des modifications à apporter à la protection des renseignements personnels - Secteur public et privé**

32. L'article 18, 4° de la Loi sur le secteur privé devrait prévoir la possibilité de communiquer des renseignements personnels à une personne à qui il est nécessaire de communiquer ces renseignements dans le cadre de l'application d'une loi au Québec ou d'une convention collective.

33. Afin de tenir compte de la nouvelle définition de mandat retenue par l'article 2130 du *Code civil du Québec*, et sans pour autant diminuer la protection des renseignements personnels appelés à être communiqués, des ajustements devraient être apportés aux articles 20 de la Loi sur le secteur privé et 67.2 de la Loi sur l'accès.

34. Afin d'éviter la confusion auprès des consommateurs, la définition d'agent de renseignements personnels, inscrite à l'article 70 de la Loi sur le secteur privé, devrait être définie de façon plus restrictive afin que ne soient visés que les seuls bureaux de crédit.

La Loi sur le secteur privé devrait également interdire à un agent de renseignements personnels d'invoquer le fait qu'il est inscrit à la Commission pour prétendre que sa conduite, sa compétence ou ses opérations sont reconnues ou approuvées.

**Au sujet de l'organisation de l'exercice des droits**

35. La requête pour permission d'en appeler devrait être éliminée et, tout comme pour les requêtes en évocation présentées devant la Cour supérieure, la Cour du Québec pourrait immédiatement entendre les arguments de fond des parties et rendre un jugement final dans des délais plus courts.

36. La Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé devraient clairement préciser que le droit d'appel ne peut s'exercer que sur des questions de droit strict et que les questions de fait sont finales et sans appel.

37. L'article 61 de la Loi sur le secteur privé et l'article 147 de la Loi sur l'accès devraient être clarifiés afin d'éviter la présentation de requêtes pour permission d'en appeler tant que la Commission n'a pas entendu l'ensemble de la preuve et rendu une décision finale à ce propos.

38. La personne qui a déposé une demande de révision ou une demande d'examen de mésentente auprès de la Commission ne devrait pas être condamnée aux dépens par la Cour du Québec si la décision de la Commission est portée en appel par une autre partie.

39. Si le législateur opte pour le maintien de la requête pour permission d'en appeler, l'article 66 de la Loi sur le secteur privé et l'article 151 de la Loi sur l'accès devraient être amendés afin de prévoir que l'appel au fond est entendu dans le même district judiciaire que celui où la requête pour permission d'en appeler a été déposée.

40. Seul un tiers reconnu par la Commission devrait être considéré comme partie au litige.

41. La Commission recommande d'uniformiser les dispositions pénales de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé. Les articles 158 à 162 de la Loi sur l'accès devraient être reformulés afin d'assujettir à un régime de responsabilité stricte les infractions qui y sont décrites.

42. Le montant des amendes prévu par ces deux lois devrait également être équivalent. De plus, une disposition pénale devrait être ajoutée à la Loi sur le secteur privé afin que puisse être sanctionné le non-respect des ordonnances rendues à la suite d'une enquête.

43. La défense de bonne foi reconnue à l'article 163 devrait céder sa place à une preuve de diligence raisonnable.

44. La Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé devraient reconnaître des pouvoirs d'enquête, de recommandation ou d'ordonnance en matière d'accès à l'information.

45. La Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé devraient prévoir qu'un commissaire peut entendre seul les litiges qui découlent d'une plainte.

46. La Commission recommande d'ajouter un huitième alinéa à l'article 128 de la *Loi sur le Barreau* afin d'y préciser qu'il n'est pas du ressort exclusif de l'avocat de plaider ou d'agir devant la Commission d'accès à l'information.

# ANNEXE 2

## Projet de loi n° 122

# ANNEXE 2

Projet de loi n° 122, *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives*

# ASSEMBLÉE NATIONALE

PREMIÈRE SESSION — TRENTE-SIXIÈME LÉGISLATURE

Projet de loi nº 122

# Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives

**Présentation**

**Présenté par**
**M. Robert Perreault**
**Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration**

**Éditeur officiel du Québec**
**2000**

**NOTES EXPLICATIVES**

*Ce projet de loi a principalement pour objet de modifier la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et le Code des professions pour y introduire diverses mesures dans le cadre du dernier rapport quinquennal sur la mise en œuvre de ces lois.*

*Ainsi, le projet de loi modifie le champ d'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels en y assujettissant les centres locaux et les conseils régionaux de développement ainsi que, dans la mesure prévue par le Code des professions, les ordres professionnels. Il élargit aussi la notion d'organismes municipaux.*

*Au chapitre de l'accès aux documents des organismes publics, le projet de loi propose des modalités particulières pour adapter l'accès aux documents qui ne sont diffusés que dans une forme informatisée. Il ajoute aussi que les décisions du gouvernement et du Conseil du trésor peuvent être communiquées après 25 ans. La procédure d'accès est également modifiée pour prévoir un délai de réponse unique de 30 jours et pour permettre d'aviser par avis public les tiers concernés par une demande d'accès.*

*Au chapitre de la protection des renseignements personnels, le projet de loi vise tout d'abord à préciser la qualité du consentement d'une personne concernée par un renseignement personnel, à préciser que les renseignements relatifs aux dépenses faites dans l'exercice de fonctions publiques ont un caractère public et à créer de nouvelles obligations relatives aux mesures de sécurité propres à assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels. Les dispositions relatives à la protection des renseignements personnels par un organisme public sont renforcées par l'ajout d'une interdiction d'utiliser un renseignement pour une fin non pertinente à celle pour laquelle il est recueilli.*

*Le projet de loi précise également le contenu d'une entente relative à la communication de renseignements personnels entre organismes publics, les éléments que la Commission peut considérer pour approuver ou non une entente et la procédure d'approbation*

*de celle-ci. Par ailleurs, la comparaison de fichiers de renseignements personnels sera sujette à l'autorisation de la Commission ou du gouvernement. Quant à la gestion des fichiers de renseignements personnels, le projet propose de remplacer la déclaration de fichiers à la Commission par la tenue, par l'organisme, d'un inventaire de fichiers accessible à tous et, dans certains cas, transmis à la Commission. De plus, le projet ajuste des dispositions relatives au droit des personnes concernées par un renseignement personnel et de leurs représentants pour leur en faciliter l'accès et pourvoit à l'application de mesures adaptées pour l'accès à des renseignements personnels par des personnes handicapées.*

*Le projet de loi propose également plusieurs mesures pour améliorer l'organisation de la Commission, notamment pour permettre à un membre d'exercer seul les pouvoirs d'enquête confiés à la Commission, pour permettre à un membre remplacé de pouvoir continuer d'exercer ses fonctions quant aux affaires qu'il a commencé à entendre, pour expliciter les pouvoirs d'enquête et d'ordonnance de la Commission. Il pourra cependant y avoir appel à la Cour du Québec d'une ordonnance rendue à la suite d'une enquête. Également, aux pouvoirs de la Commission, est ajouté celui de désigner un médiateur pour tenter de régler des conflits. La procédure d'appel à la Cour du Québec est allégée par la suppression de la demande de permission pour appeler.*

*Les dispositions pénales sont également modifiées pour préciser les infractions de nature pénale et pour augmenter le montant des amendes à l'instar des montants prévus dans la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

*Enfin, le projet de loi élargit la portée du rapport quinquennal de la Commission prévu à cette loi. Ce rapport devra aussi traiter des dispositions dérogatoires à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

*Le projet de loi propose également des modifications techniques, de concordance ou d'harmonisation, notamment pour remplacer le concept de renseignement nominatif par celui de renseignement personnel et pour ajuster le concept du mandat en regard des contrats de service ou d'entreprise.*

*Par ailleurs, le projet de loi introduit diverses mesures dans la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

*Ainsi, pour les dispositions relatives au respect du caractère confidentiel des renseignements personnels, outre des ajustements mineurs d'harmonisation ou de clarification, le projet de loi introduit une nouvelle obligation relative aux mesures de sécurité propres à assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels, élargit la portée de la protection des renseignements personnels communiqués hors du Québec, élargit l'exception applicable au recouvrement des créances d'une entreprise et autorise la communication de dossiers contenant des renseignements personnels à un service d'archives tout en aménageant la consultation à des fins de recherche et en précisant les délais d'accessibilité. Il permet aussi à une entreprise de communiquer un renseignement à caractère public en vertu de la loi sans le consentement de la personne concernée et pourvoit à l'application de mesures adaptées pour faciliter l'accès d'une personne handicapée aux renseignements personnels la concernant. Par ailleurs, dans le cas d'un renseignement concernant un tiers, il ne sera plus nécessaire, pour refuser l'accès, de prouver que la divulgation peut nuire à ce tiers.*

*Pour assurer une meilleure application de la loi, les dispositions pénales sont davantage précisées et une nouvelle infraction est introduite à l'encontre des agents de renseignements personnels.*

*Enfin des dispositions techniques, de concordance ou d'harmonisation avec la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels sont également proposées dans la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, notamment quant à la médiation, quant à la suppression de la demande de permission d'appeler à la Cour du Québec et quant à l'exercice des pouvoirs d'enquête de la Commission par un seul membre.*

*Le projet modifie également le Code des professions pour assujettir les ordres professionnels, en ce qui a trait aux documents détenus dans le contrôle de l'exercice de la profession, au régime général d'accès à l'information et au régime général de protection des renseignements personnels en y adaptant certaines dispositions au contexte particulier de ces ordres. Quant aux autres documents, ils seront assujettis à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

*Ainsi, il est précisé au Code les renseignements qu'un ordre professionnel peut ou doit refuser de communiquer et les renseignements qui ont un caractère public. Les documents qui sont accessibles à tous y sont énumérés et il est prévu les cas où un ordre peut transmettre des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée.*

*Accessoirement, la Loi sur les archives est aussi modifiée pour permettre des recherches dans des documents pouvant contenir des renseignements personnels et pour préciser les délais d'accessibilité de ceux-ci. De même, une modification est proposée à la Loi sur la qualité de l'environnement pour permettre l'accès aux documents auxquels renvoie le registre tenu par le ministre de l'Environnement. La Loi sur la taxe de vente du Québec est également modifiée pour exonérer de cette taxe la fourniture de renseignements personnels dans le cadre de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

*Enfin, des modifications sont proposées à la Loi sur l'Institut de la statistique du Québec pour y prévoir un régime particulier de protection des renseignements personnels et d'accès aux données de l'Institut vu les particularités inhérentes à cet organisme. Ainsi, l'Institut devra informer périodiquement la Commission d'accès à l'information de ses échanges de renseignements et adopter une politique sur la comparaison, le couplage et l'appariement de fichiers de renseignements personnels. De plus, la communication de fichiers à de telles fins se fera dans le cadre d'une entente écrite qui devra respecter les conditions prévues à la loi et être soumise pour avis à la Commission ou au gouvernement. Enfin, des précisions sont apportées à l'obligation de confidentialité à laquelle l'Institut est tenu.*

**LOIS MODIFIÉES PAR CE PROJET :**

– Code civil du Québec ;

– Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1) ;

– Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6) ;

– Loi sur les archives (L.R.Q., chapitre A-21.1) ;

– Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q., chapitre A-25) ;

– Loi sur l'assurance maladie (L.R.Q., chapitre A-29) ;

– Loi sur le bâtiment (L.R.Q., chapitre B-1.1) ;

– Code de la sécurité routière (L.R.Q., chapitre C-24.2) ;

– Code des professions (L.R.Q., chapitre C-26) ;

– Loi sur le curateur public (L.R.Q., chapitre C-81) ;

– Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., chapitre E-2.2);

– Loi sur les élections scolaires (L.R.Q., chapitre E-2.3);

– Loi électorale (L.R.Q., chapitre E-3.3);

– Loi sur l'établissement de la liste électorale permanente (L.R.Q., chapitre E-12.2);

– Loi sur l'Institut de la statistique du Québec (L.R.Q., chapitre I-13.011);

– Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail (L.R.Q., chapitre M-15.001);

– Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., chapitre M-31);

– Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (L.R.Q., chapitre P-39.1);

– Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2);

– Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec (L.R.Q., chapitre R-5);

– Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (L.R.Q., chapitre R-10);

– Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (L.R.Q., chapitre R-20);

– Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2);

– Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (L.R.Q., chapitre S-5);

– Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale (L.R.Q., chapitre S-32.001);

– Loi sur la taxe de vente du Québec (L.R.Q., chapitre T-0.1);

– Loi sur le Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec (1999, chapitre 32).

# Projet de loi nº 122

## LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ, LE CODE DES PROFESSIONS ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

**1.** La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1) est modifiée par l'insertion, après l'article 1, du suivant :

« **1.1.** La présente loi s'applique aussi aux documents détenus par un ordre professionnel dans la mesure prévue par le Code des professions (chapitre C-26). ».

**2.** L'article 4 de cette loi, modifié par l'article 3 du chapitre 40 des lois de 1999, est de nouveau modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Est aussi assimilé à un organisme gouvernemental, un centre local de développement et un conseil régional de développement agréés en vertu de la Loi sur le ministère des Régions (chapitre M-25.001). ».

**3.** L'article 5 de cette loi, modifié par l'article 3 du chapitre 40 des lois de 1999, est de nouveau modifié par le remplacement des paragraphes 1° et 2° par les suivants :

« 1° une municipalité, une communauté urbaine, la Commission de développement de la métropole, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport et l'Administration régionale Kativik ;

« 2° tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement de membres du conseil d'au moins une municipalité, à l'exclusion de l'Union des municipalités du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales (FQM) et de l'Union des municipalités de banlieue sur l'Île de Montréal ;

« 2.1° tout organisme dont le conseil d'administration est formé d'au moins un élu municipal désigné à ce titre et dont une municipalité ou une communauté urbaine adopte ou approuve le budget ou contribue à plus de la moitié du financement, à l'exclusion des personnes morales constituées en vertu des chapitres 56, 61 et 69 des lois de 1994 et du chapitre 84 des lois de 1995 ; ».

**4.** L'article 13 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Toutefois, si un document est diffusé uniquement dans une forme informatisée, le requérant peut en obtenir une transcription écrite et intelligible. Les frais prévus pour obtenir copie d'un document peuvent alors être exigés du requérant. ».

**5.** L'article 26 de cette loi est modifié par l'insertion, à la troisième ligne du premier alinéa et après le mot « pour », des mots « la vie, ».

**6.** L'article 30 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Toutefois, les décisions du Conseil exécutif, sauf dans le cas d'un décret dont la publication est différée, et celles du Conseil du trésor peuvent être communiquées à l'expiration d'un délai de vingt-cinq ans de leur date. ».

**7.** L'article 40 de cette loi est modifié par l'insertion, à la deuxième ligne et après le mot « aptitudes », des mots « , de la compétence ».

**8.** L'article 47 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, au début du premier alinéa, du mot « vingt » par le mot « trente » ;

2° par la suppression, à la fin du paragraphe 5° du premier alinéa, du mot « ou » ;

3° par l'ajout, après le paragraphe 6° du premier alinéa, du suivant :

« 7° informer le requérant que le tiers concerné par la demande ne peut être avisé par courrier. » ;

4° par la suppression du deuxième alinéa.

**9.** L'article 49 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, au premier alinéa, du mot « vingt » par le mot « trente » ;

2° par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :

« Lorsque le responsable, après avoir pris des moyens raisonnables pour aviser un tiers par courrier, ne peut y parvenir, il peut l'aviser autrement notamment par avis public dans un journal, à la radio ou à la télévision. Si plus d'un avis est requis, il ne vaut qu'une fois faits tous les avis. » ;

3° par l'insertion, à la deuxième ligne du deuxième alinéa et après le mot « responsable », des mots « ou dans les vingt jours de la date de l'avis public » ;

4° par l'insertion, après la première phrase du troisième alinéa, de la phrase suivante : « Dans le cas où il a dû recourir à un avis public, le responsable ne transmet un avis de cette décision au tiers que si celui-ci lui a présenté des observations écrites. ».

**10.** L'article 53 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, au début de l'alinéa, du mot « nominatifs » par le mot « personnels » ;

2° par le remplacement du paragraphe 1° par le suivant :

« 1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation ; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale ; ».

**11.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 53, du suivant :

« **53.1.** Le consentement à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et être donné à des fins spécifiques. Ce consentement ne vaut que pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé.

Un consentement qui n'est pas donné conformément au premier alinéa est sans effet. ».

**12.** L'article 55 de cette loi est modifié par le remplacement du mot « nominatif » par le mot « confidentiel ».

**13.** L'article 57 de cette loi, modifié par l'article 3 du chapitre 40 des lois de 1999, est de nouveau modifié :

1° par l'insertion, après le paragraphe 2° du premier alinéa, du paragraphe suivant :

« 2.1° le nom d'une personne qui bénéficie du remboursement d'une dépense faite dans l'exercice de ses fonctions pour un organisme public, le type de dépense, la date et le montant de cette dépense, le nombre de personnes visées par la dépense ainsi que la région où elle a été faite ; » ;

2° par l'insertion, à la deuxième ligne du paragraphe 3° du premier alinéa et après le mot « conditions », des mots « financières convenues en contrepartie de l'exécution ».

**14.** L'article 59 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, au premier alinéa, du mot « nominatif » par le mot « personnel » ;

2° par le remplacement, au paragraphe 8° du deuxième alinéa, du nombre « 68.1 » par le nombre « 70.1 ».

**15.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 62, du suivant :

« **62.1.** Un organisme public qui recueille, détient, utilise ou communique des renseignements personnels doit prendre et appliquer des mesures de sécurité propres à assurer le caractère confidentiel de ces renseignements.

Il doit, notamment lors de l'utilisation d'une technologie, veiller à ce que le caractère confidentiel des renseignements personnels soit assuré. ».

**16.** L'article 65 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement de la phrase introductive du premier alinéa par la suivante :

« **65.** Quiconque, au nom d'un organisme public, recueille un renseignement personnel auprès de la personne concernée ou d'un tiers doit s'identifier et, lors de la première collecte de renseignements et par la suite sur demande, l'informer » ;

2° par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :

« Les informations visées aux paragraphes 1° et 2° du premier alinéa doivent être indiquées sur toute communication écrite postérieure à la première collecte et visant à recueillir un renseignement personnel. » ;

3° par le remplacement, au troisième alinéa, du mot « nominatifs » par le mot « personnels ».

**17.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 66, du suivant :

« **66.1.** Un organisme public ne peut utiliser un renseignement personnel à une fin non pertinente à celle pour laquelle il est recueilli, à moins que la personne concernée n'y consente ou que cette utilisation ne soit nécessaire à l'application d'une loi au Québec. Dans ce dernier cas, l'organisme doit en aviser la Commission.

Toutefois, la Commission peut autoriser un organisme public à utiliser, dans le cadre des attributions de l'organisme ou de la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion, un renseignement personnel à une fin autre que celle pour laquelle il est recueilli. ».

**18.** L'article 67.2 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement du premier alinéa par le suivant :

« **67.2.** Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'exercice d'un mandat ou à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise confié par l'organisme public à cette personne ou à cet organisme. » ;

2° par le remplacement, au paragraphe 1° du deuxième alinéa, des mots « ce mandat » par les mots « le mandat ou le contrat » ;

3° par le remplacement, à la première ligne du paragraphe 2° du deuxième alinéa, des mots « ce mandat » par les mots « le mandat ou le contrat » ;

4° par l'insertion, à la quatrième ligne du paragraphe 2° du deuxième alinéa et après le mot « mandat », des mots « ou l'exécution de son contrat ».

**19.** L'article 67.3 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, à la troisième ligne du premier alinéa, du mot « nominatifs » par le mot « personnels » et, à la quatrième ligne de cet alinéa, du mot « nominatif » par le mot « personnel » ;

2° par le remplacement, à la troisième ligne du premier alinéa, du nombre « 68.1 » par « 70.1 ».

**20.** L'article 68 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, à la deuxième ligne du premier alinéa, du mot « nominatif » par le mot « personnel » ;

2° par l'insertion, à la première ligne du paragraphe 1° du premier alinéa et après le mot « public », des mots « ou à un organisme d'un gouvernement au Canada » ;

3° par l'insertion, après le paragraphe 1° du premier alinéa, du paragraphe suivant :

« 1.1° à un organisme public ou à un organisme d'un gouvernement au Canada lorsque la communication est au bénéfice de la personne concernée ; » ;

4° par le remplacement du deuxième alinéa par le suivant :

« Cette communication s'effectue dans le cadre d'une entente écrite qui indique :

1° les fins pour lesquelles le renseignement est communiqué ;

2° la nature des renseignements communiqués ou leur type ;

3° le mode de communication utilisé ;

4° les mesures de sécurité prises pour assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels ;

5° la périodicité de la communication ;

6° les moyens retenus pour informer les personnes concernées ;

7° la durée de l'entente. ».

**21.** L'article 68.1 de cette loi est abrogé.

**22.** L'article 69 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **69.** La communication de renseignements personnels visée par les articles 67, 67.1 et 67.2 doit être faite de manière à assurer le caractère confidentiel de ces renseignements. ».

**23.** L'article 70 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement des deux premiers alinéas par les suivants :

« **70.** Une entente conclue en vertu de l'article 68 doit être soumise à la Commission pour avis.

La Commission peut notamment prendre en considération :

1° la conformité de la demande aux objets visés à l'article 68 ;

2° les mesures de sécurité pour assurer le caractère confidentiel des renseignements communiqués ;

3° l'atteinte à la vie privée des personnes concernées par la communication de renseignements ;

4° les motifs pour lesquels la cueillette de renseignements auprès de la personne concernée n'est pas requise dans les circonstances.

L'entente entre en vigueur sur avis favorable de la Commission ou, à défaut d'avis, le soixantième jour suivant la réception de l'entente par la Commission ou à toute date ultérieure prévue à l'entente.

L'avis défavorable de la Commission doit être motivé.

En cas d'avis défavorable de la Commission, le gouvernement peut, sur demande, approuver cette entente et fixer les conditions applicables. Avant d'approuver l'entente, le gouvernement publie à la *Gazette officielle du Québec* l'entente et, le cas échéant, les conditions qu'il entend fixer avec un avis qu'il pourra approuver l'entente à l'expiration d'un délai de 30 jours de cette publication. L'entente entre en vigueur le jour de son approbation ou à toute date ultérieure fixée par le gouvernement ou prévue à l'entente. » ;

2° par le remplacement, à la troisième ligne du troisième alinéa, des mots « de cet avis et de cette approbation » par les mots « de l'entrée en vigueur de l'entente ».

**24.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 70, du suivant :

« **70.1.** Un organisme public ne peut, sans le consentement des personnes concernées, communiquer un fichier de renseignements personnels à un organisme public ou à une personne qui le requiert pour le comparer, le coupler ou l'apparier à un fichier qu'il détient, à moins que le requérant n'ait été autorisé par la Commission ou le gouvernement.

La Commission peut notamment prendre en considération :

1° la nécessité de comparer, de coupler ou d'apparier les fichiers pour l'exercice des attributions de l'organisme ou la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion ou pour l'exercice des fonctions de la personne qui le requiert ;

2° les mesures de sécurité prises pour assurer le caractère confidentiel des renseignements ;

3° les mesures prises pour vérifier l'exactitude des résultats obtenus avant de prendre une décision concernant une personne ;

4° l'atteinte à la vie privée des personnes concernées par la communication de renseignements.

La Commission doit se prononcer sur la demande d'autorisation dans les 60 jours de sa réception. À défaut de se prononcer, elle est réputée avoir donné son autorisation le soixantième jour suivant la réception de la demande d'autorisation ou à toute date ultérieure prévue dans la demande.

Le refus de la Commission doit être motivé.

En cas de refus de la Commission, le gouvernement peut, sur demande, accorder cette autorisation et fixer les conditions applicables. Avant d'accorder cette autorisation, le gouvernement publie à la *Gazette officielle du Québec* la demande d'autorisation et, le cas échéant, les conditions qu'il entend fixer avec un avis qu'il pourra accorder son autorisation à l'expiration d'un délai de 30 jours de cette publication.

La teneur de cette demande, autorisée ou réputée autorisée, ainsi que le refus de la Commission et l'autorisation du gouvernement, le cas échéant, sont déposés à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de l'autorisation ou de la date à laquelle la demande est réputée autorisée; si l'Assemblée ne siège pas, ils sont déposés dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

La teneur de cette autorisation doit, en outre, être publiée à la *Gazette officielle du Québec* dans les 30 jours de son dépôt à l'Assemblée nationale.».

**25.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 72, du suivant:

«**72.1.** Un organisme public qui prend une décision résultant uniquement d'une comparaison, d'un couplage ou d'un appariement de fichiers informatisés doit en informer la personne concernée.».

**26.** L'article 73 de cette loi est modifié:

1° par le remplacement du mot «nominatif» par le mot «personnel»;

2° par l'ajout, à la fin, des mots «ou du Code des professions (chapitre C-26)».

**27.** Les articles 76 et 77 de cette loi sont remplacés par les suivants:

«**76.** Un organisme public doit établir et maintenir à jour un inventaire de ses fichiers de renseignements personnels.

Cet inventaire doit contenir les indications suivantes:

1° la désignation de chaque fichier, les types de renseignements qu'il contient, l'usage projeté de ces renseignements et le mode de gestion de chaque fichier;

2° la provenance des renseignements versés à chaque fichier;

3° les catégories de personnes concernées par les renseignements versés à chaque fichier;

4° les catégories de personnes qui ont accès à chaque fichier dans l'exercice de leurs fonctions;

5° les mesures de sécurité prises pour assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels et leur utilisation suivant les fins pour lesquelles ils ont été recueillis;

6° toute autre indication prescrite par règlement du gouvernement.

L'inventaire doit être fait conformément aux règles que peut établir la Commission.

Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès à cet inventaire auprès du responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels de l'organisme.

«**77.** Un organisme public doit, lorsqu'un décret du gouvernement l'y oblige, transmettre à la Commission l'inventaire de ses fichiers de renseignements personnels et sa mise à jour.

Un tel organisme doit aussi indiquer un sommaire de cet inventaire dans son rapport annuel.».

**28.** L'article 79 de cette loi est modifié par le remplacement, au deuxième alinéa, de «67.3 et 67.4 et les articles 71 à 77 ne s'appliquent pas aux documents versés» par ce qui suit: «67.3 à 68, 70 à 72.1 et 74 à 77 ne s'appliquent pas aux renseignements communiqués».

**29.** L'article 84 de cette loi est modifié:

1° par le remplacement, aux premier et deuxième alinéas, du mot «nominatif» par le mot «personnel»;

2° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant:

«Lorsque le requérant est une personne handicapée, des mesures raisonnables doivent, sur demande, être prises pour lui permettre d'exercer les droits prévus par la présente section.».

**30.** L'article 84.1 de cette loi est modifié:

1° par le remplacement, à la troisième ligne, des mots «ou la Régie des rentes du Québec» par les mots «, la Régie des rentes du Québec ou un ordre professionnel»;

2° par le remplacement, à la quatrième ligne, du mot «nominatif» par le mot «personnel».

**31.** L'article 85 de cette loi est modifié:

1° par le remplacement, au premier alinéa, du mot «nominatif» par le mot «personnel»;

2° par l'insertion, au deuxième alinéa et après le mot « reproduction », des mots « , de l'application de mesures adaptées, le cas échéant » ;

3° par l'insertion, à la troisième ligne du quatrième alinéa et après le mot « reproduction », des mots « , l'application de mesures adaptées ».

**32.** L'article 87.1 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, à la troisième ligne du premier alinéa, des mots « ou la Régie des rentes du Québec » par les mots « , la Régie des rentes du Québec ou un ordre professionnel » ;

2° par le remplacement, à la cinquième ligne du premier alinéa, du mot « nominatif » par le mot « personnel ».

**33.** L'article 88.1 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **88.1.** Un organisme public doit refuser de donner communication d'un renseignement personnel au liquidateur de la succession, au bénéficiaire d'une assurance-vie ou d'une indemnité de décès en vertu d'une loi applicable au Québec, à l'héritier ou au successeur de la personne concernée par ce renseignement, à moins que cette communication ne mette en cause ses intérêts ou ses droits à titre de liquidateur, de bénéficiaire, d'héritier ou de successeur. ».

**34.** L'article 89.1 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **89.1.** Un organisme public doit refuser d'accéder à une demande de rectification d'un renseignement personnel faite par le liquidateur de la succession, par le bénéficiaire d'une assurance-vie ou d'une indemnité de décès en vertu d'une loi applicable au Québec ou par l'héritier ou le successeur de la personne concernée par ce renseignement, à moins que cette rectification ne mette en cause ses intérêts ou ses droits à titre de liquidateur, de bénéficiaire, d'héritier ou de successeur. ».

**35.** L'article 93 de cette loi est modifié par l'insertion, à la cinquième ligne et après le mot « conclue », des mots « ou d'une autorisation donnée ».

**36.** L'article 94 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, à la quatrième ligne du premier alinéa, des mots « d'administrateur » par les mots « de liquidateur » ;

2° par l'insertion, à la dernière ligne du premier alinéa et après le mot « assurance-vie », des mots « ou d'indemnité de décès en vertu d'une loi applicable au Québec ».

**37.** L'article 98 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, au premier alinéa, du mot « vingt » par le mot « trente » ;

2° par le remplacement du deuxième alinéa par le suivant :

« Dans le cas où le responsable de l'accès aux documents doit donner communication d'un renseignement en appliquant une mesure adaptée à une personne handicapée, il peut, avant l'expiration de ce délai, informer le requérant de la mesure appliquée et du délai raisonnable dans lequel le renseignement lui sera communiqué et il doit alors le communiquer dans ce délai. ».

**38.** L'article 105 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, au premier alinéa et après le mot « est », des mots « d'une durée fixe » ;

2° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Un membre remplacé peut, avec l'autorisation du président et pour une période que celui-ci détermine, continuer à exercer ses fonctions pour les demandes de révision ou les demandes d'examen de mésententes qu'il a déjà commencé à entendre et sur lesquelles il n'a pas encore statué. Le présent alinéa ne s'applique pas à un membre destitué. ».

**39.** L'article 108 de cette loi, modifié par l'article 3 du chapitre 40 des lois de 1999, est de nouveau modifié par la suppression, à la quatrième ligne, du mot « deux ».

**40.** L'article 114 de cette loi est modifié par le remplacement, au début du premier alinéa, des mots « Aucun des recours extraordinaires prévus par les articles 834 à 850 » par les mots « Sauf sur une question de compétence, aucun des recours prévus par les articles 33 et 834 à 846 ».

**41.** L'article 118 de cette loi est modifié :

1° par la suppression, au premier alinéa, du mot « désigné » ;

2° par l'ajout, à la fin du dernier alinéa, des mots « et de la section V.I du chapitre IV du Code des professions ».

**42.** L'article 120 de cette loi est modifié par la suppression du mot « désigné ».

**43.** L'article 123 de cette loi est modifié :

1° par la suppression, au paragraphe 1°, des mots « , de faire enquête sur son fonctionnement et sur son observation » ;

2° par l'ajout, après le paragraphe 6°, du suivant :

« 7° de surveiller l'application de la section V.I du chapitre IV du Code des professions. ».

**44.** L'article 126 de cette loi est modifié :

1° par l'ajout, à la fin du premier alinéa, des mots « ou d'une demande dont le traitement serait susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme » ;

2° par la suppression du troisième alinéa.

**45.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 126, des suivants :

« **126.1.** La Commission peut, de sa propre initiative ou sur la plainte d'une personne intéressée, faire enquête ou charger une personne de faire enquête sur toute matière relative à l'accès à un document d'un organisme public ainsi que sur la protection de renseignements personnels détenus par un tel organisme.

« **126.2.** Au terme d'une enquête, la Commission peut, après avoir fourni à l'organisme l'occasion de présenter ses observations écrites, lui recommander ou lui ordonner de prendre les mesures qu'elle juge appropriées pour assurer l'accès aux documents de l'organisme ou la protection des renseignements personnels qu'il détient.

« **126.3.** Si la Commission est d'avis au terme d'une enquête que la communication de renseignements personnels ou de fichiers par un organisme public sans le consentement de la personne concernée n'est pas nécessaire à l'application d'une loi au Québec, ne respecte pas l'entente sur la communication de ces renseignements ou fichiers ou l'autorisation de comparer, de coupler ou d'apparier des fichiers ou encore ne s'effectue pas dans le cadre de mesures qui assurent adéquatement leur confidentialité, elle peut, après avoir fourni à l'organisme public l'occasion de présenter ses observations écrites :

1° lui ordonner de cesser la communication de renseignements ou de fichiers ou ordonner à celui qui a recueilli des renseignements de les retrancher du fichier ou de les détruire ;

2° lui ordonner de prendre les mesures qu'elle juge appropriées pour assurer le respect de la loi, d'une entente ou d'une autorisation ;

3° lui ordonner de détruire un renseignement personnel ou un fichier de renseignements personnels établi ou utilisé contrairement à la présente loi ;

4° ordonner l'annulation ou la suspension de l'application d'une entente ou d'une autorisation autre qu'une entente approuvée ou une autorisation accordée par le gouvernement. ».

**46.** L'article 128 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **128.** La Commission, au terme d'une enquête sur un fichier confidentiel visé au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 127 et après avoir fourni à l'organisme public l'occasion de présenter des observations écrites, peut, en outre de ses pouvoirs d'ordonnance, recommander au gouvernement de modifier ou d'abroger le décret autorisant l'établissement d'un fichier confidentiel. ».

**47.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 128.1, du suivant :

« **128.2.** Un membre de la Commission peut, au nom de celle-ci, exercer seul les pouvoirs que les articles 126 à 128.1 confèrent à la Commission. ».

**48.** L'article 130.1 de cette loi est modifié par l'insertion, après le mot « Commission », des mots « ou l'un de ses membres ».

**49.** L'article 132 de cette loi est abrogé.

**50.** L'article 137 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Lorsque la Commission, après avoir pris des moyens raisonnables pour aviser un tiers par courrier, ne peut y parvenir, elle peut l'aviser autrement notamment par avis public dans un journal, à la radio ou à la télévision. Si plus d'un avis est requis, il ne vaut qu'une fois faits tous les avis. ».

**51.** Cette loi est modifiée par l'ajout, après l'article 138, du suivant :

« **138.1.** Lorsque la Commission est saisie d'une demande, elle peut charger une personne qu'elle désigne de tenter d'amener les parties à s'entendre. ».

**52.** L'article 141 de cette loi, modifié par l'article 3 du chapitre 40 des lois de 1999, est de nouveau modifié :

1° par le remplacement, à l'avant-dernière ligne du deuxième alinéa, du mot « nominatif » par le mot « personnel » et, à la dernière ligne de cet alinéa, du mot « nominatifs » par le mot « personnels » ;

2° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Un membre de la Commission peut, au nom de celle-ci, exercer seul les pouvoirs que le présent article confère à la Commission. ».

**53.** L'article 143 de cette loi est modifié par la suppression des mots « par courrier recommandé ou certifié ou par tout autre moyen permettant la preuve de la date de sa réception ».

**54.** L'article 147 de cette loi est remplacé par les suivants :

« **147.** Une personne directement intéressée peut interjeter appel sur toute question de droit ou de compétence, devant un juge de la Cour du Québec, de la décision finale de la Commission, y compris une ordonnance de la Commission rendue au terme d'une enquête, ou, sur permission d'un juge de cette Cour, d'une décision interlocutoire à laquelle la décision finale ne pourra remédier.

« **147.1.** La requête pour permission d'appeler d'une décision interlocutoire doit préciser pourquoi la décision finale ne pourra y remédier et, après avis aux parties et à la Commission, être déposée au greffe de la Cour du Québec, à Montréal ou à Québec, dans les dix jours qui suivent la date de la réception de la décision de la Commission par les parties. ».

**55.** Les articles 149 à 151 de cette loi sont remplacés par les suivants :

« **149.** L'appel est formé par le dépôt auprès de la Cour du Québec d'un avis à cet effet précisant les questions de droit ou de compétence qui devraient être examinées en appel.

L'avis d'appel doit être déposé au greffe de la Cour du Québec, à Montréal ou à Québec, dans les 30 jours qui suivent la date de la réception de la décision finale par les parties ou dans les 10 jours de la date de la réception de la décision autorisant l'appel de la décision interlocutoire contestée.

« **150.** Le dépôt de l'avis d'appel ou de la requête pour permission d'en appeler d'une décision interlocutoire suspend l'exécution de la décision de la Commission jusqu'à ce que la décision de la Cour soit rendue. S'il s'agit de l'appel d'une décision ordonnant à un organisme public de cesser ou de s'abstenir de faire quelque chose, le dépôt de l'avis ou de la requête ne suspend pas l'exécution de la décision.

« **151.** L'avis d'appel doit être signifié aux parties et à la Commission dans les 10 jours de son dépôt au greffe de la Cour du Québec.

Le secrétaire de la Commission transmet au greffe, pour tenir lieu de dossier conjoint, un exemplaire de la décision attaquée et les pièces de la contestation. ».

**56.** L'article 155 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, au début du premier alinéa et après le mot « peut », des mots « , après avoir pris l'avis de la Commission, » ;

2° par l'insertion, au paragraphe 1° du premier alinéa et après le mot « reproduction », des mots « , l'application de mesures adaptées » ;

3° par le remplacement, au paragraphe 1° du premier alinéa, du mot « nominatifs » par le mot « personnels » ;

4° par l'insertion, après le paragraphe 1° du premier alinéa, du paragraphe suivant :

« 1.1° fixer des frais exigibles pour tout acte accompli par la Commission ; » ;

5° par le remplacement, au paragraphe 4° du premier alinéa, du mot « nominatifs » par le mot « personnels » ;

6° par le remplacement du paragraphe 6° du premier alinéa par le suivant :

« 6° prescrire les indications que doit contenir l'inventaire de fichiers de renseignements personnels d'un organisme public ; » ;

7° par l'ajout, après le paragraphe 7° du premier alinéa, du suivant :

« 8° déterminer parmi les dispositions d'un règlement celles dont la violation constitue une infraction. ».

**57.** Les articles 156 et 157 de cette loi sont abrogés.

**58.** L'article 158 de cette loi est modifié par l'insertion, à la deuxième ligne et après le mot « renseignement », des mots « , autre qu'un renseignement personnel, ».

**59.** L'article 159 de cette loi est modifié par l'insertion, à la deuxième ligne et après le mot « renseignement », des mots « , autre qu'un renseignement personnel, ».

**60.** L'article 162 de cette loi est remplacé par les suivants :

« **162.** Commet une infraction et est passible d'une amende de 1 000 $ à 10 000 $ et, en cas de récidive, d'une amende de 10 000 $ à 20 000 $ quiconque sciemment :

1° communique, sans le consentement de la personne concernée, un renseignement personnel qui ne peut être communiqué sans ce consentement compte tenu des articles 53, 59, 67, 67.1, 67.2 ou 68 ;

2° communique, sans se conformer à l'article 60, un renseignement personnel qui y est visé ;

3° obtient ou tente d'obtenir un renseignement personnel au sein d'un organisme public sans avoir qualité pour le connaître ou sans que le renseignement soit nécessaire à l'exercice de ses fonctions suivant l'article 62 ;

4° recueille, détient, utilise ou communique des renseignements personnels sans avoir pris ou sans appliquer les mesures de sécurité propres à assurer le caractère confidentiel de ces renseignements ;

5° recueille, au nom d'un organisme public, des renseignements personnels sans se conformer à une disposition des articles 64 à 66 ;

6° utilise un renseignement personnel qu'il détient à une fin non pertinente à celle pour laquelle il a été recueilli sans se conformer à l'article 66.1 ;

7° omet d'inscrire une communication de renseignements personnels dans un registre conformément à l'article 67.3 ;

8° communique un fichier de renseignements personnels ou reçoit communication d'un tel fichier aux fins de le comparer, le coupler ou l'apparier avec un autre fichier sans se conformer à l'article 70.1 ;

9° omet de verser dans un fichier de renseignements personnels ou de détruire un renseignement personnel conformément à l'une des dispositions des articles 71 et 73 ;

10° omet d'informer une personne que la décision la concernant résulte uniquement d'une comparaison, d'un couplage ou d'un appariement de fichiers informatisés conformément à l'article 72.1 ;

11° omet d'établir ou de maintenir à jour un inventaire des fichiers de renseignements personnels conformément à l'article 76 ;

12° refuse, sans motif valable, de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement personnel à la personne concernée ou à une personne qui y a un intérêt ou un droit ;

13° refuse, sans motif valable, de rectifier un renseignement personnel à la demande de la personne concernée ou d'une personne qui y a un intérêt ou un droit ;

14° contrevient à une ordonnance de la Commission.

« **162.1.** Quiconque contrevient à une disposition d'un règlement du gouvernement dont la violation constitue une infraction commet une infraction et est passible de l'amende prévue à l'article 159. ».

**61.** L'article 164 de cette loi est modifié par la suppression, aux première et deuxième lignes, de « , conformément à l'article 10 du Code de procédure pénale (chapitre C-25.1), ».

**62.** L'article 179 de cette loi est modifié par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :

« Elle doit de même faire rapport sur la section V.1 du chapitre IV du Code des professions et sur les dispositions des lois qui énoncent expressément s'appliquer malgré la présente loi. ».

**63.** L'annexe B de cette loi, modifiée par l'article 3 du chapitre 40 des lois de 1999, est de nouveau modifiée par l'insertion, après le mot « honnêtement », des mots « et impartialement ».

**64.** Cette loi est modifiée par le remplacement du mot « nominatif » ou « nominatifs » par le mot « personnel » ou « personnels » dans le titre des sections I, II et IV du chapitre III, ainsi que dans les articles 54, 56, 58, 60, 61, 62, 64, 66, 67, 67.1, 71, 72, 78, 80, 81, 83, 86, 86.1, 87, 88, 89, 92, 95, 124, 125, 127, 166, 171 et 177.

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ

**65.** L'article 1 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (L.R.Q., chapitre P-39.1) est modifié par l'insertion, après le deuxième alinéa, du suivant :

« Elle s'applique aussi aux renseignements détenus par un ordre professionnel dans la mesure prévue par le Code des professions (chapitre C-26). ».

**66.** L'article 10 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Elle doit, notamment lors de l'utilisation d'une technologie, veiller à ce que le caractère confidentiel des renseignements personnels soit assuré. ».

**67.** L'article 12 de cette loi est abrogé.

**68.** L'article 13 de cette loi est modifié par l'insertion, à la dernière ligne et après le mot « loi », du mot « ne ».

**69.** L'article 14 de cette loi est modifié par l'insertion, à la première ligne du premier alinéa et après le mot « consentement », des mots « à la collecte, ».

**70.** L'article 17 de cette loi est modifié par le remplacement, aux deuxième et troisième lignes du premier alinéa, des mots « relatifs à des personnes résidant au Québec » par le mot « personnels ».

**71.** L'article 18 de cette loi, modifié par l'article 233 du chapitre 40 des lois de 1999, est de nouveau modifié :

1° par le remplacement du paragraphe 4° du premier alinéa par le paragraphe suivant :

«4° à une personne à qui il est nécessaire de communiquer le renseignement dans le cadre de l'application d'une loi au Québec ou d'une convention collective ; » ;

2° par l'insertion, après le paragraphe 9° du premier alinéa, du suivant :

« 9.1° à une personne si le renseignement est nécessaire aux fins de recouvrer une créance de l'entreprise ; » ;

3° par le remplacement, à la première ligne du troisième alinéa, de « et 9° » par « , 9° et 9.1° ».

**72.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 18, des suivants :

« **18.1.** Une personne qui exploite une entreprise peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel contenu dans un dossier qu'elle détient sur autrui à un service d'archives, si ce service d'archives est une personne qui exploite une entreprise qui a pour objet d'acquérir, de conserver et de diffuser des documents pour leur valeur d'information générale et si ce renseignement est communiqué dans le cadre d'une cession ou d'un dépôt des archives de l'entreprise.

Elle peut aussi communiquer ce renseignement à toute personne sans le consentement de la personne concernée, si ce renseignement est dans un document qui date de plus de 100 ans ou si plus de 30 ans se sont écoulés depuis le décès de la personne concernée. Cependant, aucun renseignement relatif à la santé d'une personne ne peut être communiqué sans le consentement de la personne concernée avant un délai de 100 ans de la date du document.

Toutefois, ce renseignement peut être communiqué, sans le consentement de la personne concernée, à une personne à des fins de recherche avant les délais prévus au présent article, si les documents ne sont pas structurés de façon à être retrouvés par référence au nom d'une personne ou à un signe ou symbole propre à celle-ci et s'il n'y a pas de moyen pour repérer ce renseignement à partir d'une telle référence. Cette personne doit respecter le caractère confidentiel du renseignement personnel pendant le délai où il ne peut être communiqué sans le consentement de la personne concernée.

« **18.2.** Une personne qui exploite une entreprise peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement qui a un caractère public en vertu de la loi. ».

**73.** L'article 20 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, à la troisième ligne et après le mot « exploitant », des mots « ou à toute partie à un contrat de service ou d'entreprise » ;

2° par l'ajout, à la fin, des mots « ou de son contrat ».

**74.** L'article 27 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Lorsque le requérant est une personne handicapée, des mesures raisonnables doivent, sur demande, être prises pour lui permettre d'exercer les droits prévus par la présente loi. ».

**75.** L'article 30 de cette loi est modifié par le remplacement, aux quatrième et cinquième lignes, des mots « d'administrateur de la succession, de bénéficiaire d'une assurance-vie » par les mots « de liquidateur de la succession, de bénéficiaire d'une assurance-vie ou d'une indemnité de décès en vertu d'une loi applicable au Québec ».

**76.** L'article 32 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, à la troisième ligne du premier alinéa et après le mot « date », des mots « de réception » ;

2° par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :

« Dans le cas où cette personne doit donner communication d'un renseignement en appliquant une mesure adaptée à une personne handicapée, elle peut, avant l'expiration de ce délai, informer le requérant de la mesure appliquée et du délai raisonnable dans lequel le renseignement lui sera communiqué et elle doit alors le communiquer dans ce délai. » ;

3° par le remplacement, au dernier alinéa, des mots « dans les 30 jours de la date de la demande » par les mots « dans le délai applicable ».

**77.** L'article 33 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, au deuxième alinéa et après le mot « reproduction », des mots « , l'application de mesures adaptées » ;

2° par l'insertion, à la troisième ligne du troisième alinéa et après le mot « reproduction », des mots « , l'application de mesures adaptées ».

**78.** L'article 40 de cette loi est modifié par la suppression, aux cinquième et sixième lignes, des mots « et que cette divulgation serait susceptible de nuire sérieusement à ce tiers ».

**79.** L'article 41 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **41.** Toute personne qui exploite une entreprise et détient un dossier sur autrui doit refuser de donner communication d'un renseignement personnel au liquidateur de la succession, au bénéficiaire d'une assurance-vie ou d'une indemnité de décès en vertu d'une loi applicable au Québec, à l'héritier ou au successeur de la personne concernée par ce renseignement, à moins que cette communication ne mette en cause les intérêts et les droits de la personne qui le demande à titre de liquidateur, de bénéficiaire, d'héritier ou de successeur. ».

**80.** L'article 48 de cette loi est modifié par la suppression, à la fin du premier alinéa, des mots « et lui faire rapport sur le résultat de la démarche dans le délai qu'elle détermine ».

**81.** L'article 54 de cette loi est modifié par la suppression des mots « par courrier recommandé ou certifié ou par tout autre moyen permettant la preuve de la date de sa réception ».

**82.** L'article 61 de cette loi est remplacé par les suivants :

« **61.** Une personne directement intéressée peut interjeter appel sur toute question de droit ou de compétence, devant un juge de la Cour du Québec, de la décision finale de la Commission ou, sur permission d'un juge de cette Cour, d'une décision interlocutoire à laquelle la décision finale ne pourra remédier.

« **61.1.** La requête pour permission d'appeler d'une décision interlocutoire doit préciser pourquoi la décision finale ne pourra y remédier et, après avis aux parties et à la Commission, être déposée au greffe de la Cour du Québec, à Montréal ou à Québec, dans les dix jours qui suivent la date de la réception de la décision de la Commission par les parties. ».

**83.** Les articles 63 à 66 de cette loi sont remplacés par les suivants :

« **63.** L'appel est formé par le dépôt auprès de la Cour du Québec d'un avis à cet effet précisant les questions de droit ou de compétence qui devraient être examinées en appel.

L'avis d'appel doit être déposé au greffe de la Cour du Québec, à Montréal ou à Québec, dans les 30 jours qui suivent la date de la réception de la décision finale par les parties ou dans les 10 jours de la date de la réception de la décision autorisant l'appel de la décision interlocutoire contestée.

« **64.** Le dépôt de l'avis d'appel ou de la requête pour permission d'en appeler d'une décision interlocutoire suspend l'exécution de la décision de la Commission jusqu'à ce que la décision de la Cour du Québec soit rendue. S'il s'agit d'un appel d'une décision ordonnant à une personne de cesser ou de s'abstenir de faire quelque chose, le dépôt de l'avis ou de la requête ne suspend pas l'exécution de la décision.

« **65.** L'avis d'appel doit être signifié aux parties et à la Commission dans les 10 jours de son dépôt au greffe de la Cour du Québec.

Le secrétaire de la Commission transmet au greffe, pour tenir lieu de dossier conjoint, un exemplaire de la décision attaquée et les pièces de la contestation. ».

**84.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 70, du suivant :

«**70.1.** Aucun agent de renseignements personnels ne peut invoquer le fait qu'il est inscrit à la Commission pour prétendre que sa compétence, sa solvabilité, sa conduite ou ses opérations sont reconnues ou approuvées.».

**85.** L'article 78 de cette loi, modifié par l'article 233 du chapitre 40 des lois de 1999, est de nouveau modifié par le remplacement, à la sixième ligne, des mots «de la région où elle est domiciliée» par les mots «au Québec».

**86.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 84, du suivant:

«**84.1.** Un membre de la Commission peut, au nom de celle-ci, exercer seul les pouvoirs que les articles 81 à 84 confèrent à la Commission.».

**87.** L'article 85 de cette loi est modifié par l'insertion, à la première ligne et après le mot «Commission», des mots «, ses membres».

**88.** L'article 88 de cette loi est modifié par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant:

«Elle doit de même faire rapport sur les dispositions des lois qui énoncent expressément s'appliquer malgré la présente loi.».

**89.** L'article 90 de cette loi est modifié:

1° par la suppression du paragraphe 3° du premier alinéa;

2° par l'ajout, après le paragraphe 4° du premier alinéa, du paragraphe suivant:

«5° déterminer parmi les dispositions d'un règlement celles dont la violation constitue une infraction.».

**90.** L'article 91 de cette loi est remplacé par le suivant:

«**91.** Est passible d'une amende de 1 000 $ à 10 000 $ et, en cas de récidive, d'une amende de 10 000 $ à 20 000 $ quiconque:

1° omet, lors de la constitution d'un dossier sur autrui, d'inscrire son objet contrairement à l'article 4;

2° recueille des renseignements personnels sans se conformer à une disposition des articles 5 à 8;

3° refuse d'acquiescer à une demande de bien ou de service ou à une demande relative à un emploi contrairement à l'article 9;

4° recueille, détient, utilise ou communique des renseignements personnels sur autrui sans avoir pris ou sans appliquer des mesures de sécurité propres à assurer le caractère confidentiel des renseignements;

5° utilise un renseignement personnel qu'il détient contrairement à une disposition de l'article 13;

6° communique, sans le consentement de la personne concernée, un renseignement personnel qui ne peut être communiqué sans ce consentement compte tenu des articles 17, 18, 18.1 ou 20;

7° contrevient à une disposition de l'article 19;

8° obtient ou tente d'obtenir un renseignement personnel, dans l'exploitation d'une entreprise, à titre de préposé, mandataire ou agent de l'exploitant ou de partie à un contrat de service ou d'entreprise, sans avoir qualité pour le connaître ou sans que le renseignement ne soit nécessaire à l'exercice de ses fonctions ou à l'exécution de son mandat ou de son contrat suivant l'article 20;

9° communique ou utilise une liste nominative ou un renseignement servant à la constitution d'une telle liste sans se conformer aux articles 22 à 24;

10° omet de retrancher avec diligence d'une liste nominative un renseignement concernant une personne lui en ayant fait la demande conformément à l'article 25;

11° refuse, sans motif valable, de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement personnel à la personne concernée ou à une personne qui y a un intérêt ou un droit;

12° refuse, sans motif valable, de rectifier le dossier d'une personne à la demande de la personne concernée ou d'une personne qui y a un intérêt ou un droit;

13° contrevient à une ordonnance de la Commission.».

**91.** L'article 92 de cette loi est modifié par l'insertion, à la deuxième ligne et après le nombre «70», du nombre «, 70.1».

**92.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 92, des suivants:

«**92.1.** Quiconque contrevient à une disposition d'un règlement du gouvernement dont la violation constitue une infraction commet une infraction et est passible d'une amende de 200 $ à 1 000 $ et, en cas de récidive, d'une amende de 500 $ à 2 500 $.

«**92.2.** Quiconque entrave le déroulement d'une enquête ou l'instruction d'une demande par la Commission en lui communiquant des renseignements faux, inexacts ou autrement commet une infraction et est passible de l'amende prévue par l'article 92.1.

«**92.3.** Quiconque entrave le déroulement d'une enquête ou l'instruction d'une demande par la Commission en omettant, sans excuse légitime, de lui

communiquer les renseignements qu'elle requiert commet une infraction et est passible d'une amende de 50 $ par jour ou partie de jour que dure l'infraction.».

**93.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 93, du suivant:

«**93.1.** La Commission peut intenter une poursuite pénale pour une infraction prévue par la présente section.».

CODE DES PROFESSIONS

**94.** L'article 12 du Code des professions (L.R.Q., chapitre C-26), modifié par l'article 2 du chapitre 14 des lois de 1998, est de nouveau modifié par la suppression du sous-paragraphe *a* du paragraphe 6° du troisième alinéa.

**95.** L'article 12.1 de ce code est modifié par le remplacement du deuxième alinéa par le suivant:

«L'Office peut également, par règlement et après consultation du Conseil interprofessionnel, déterminer les règles de détention et les règles et délais de conservation des documents détenus par un ordre professionnel dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession.».

**96.** Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 46, du suivant:

«**46.1.** Le secrétaire de l'ordre dresse le tableau de l'ordre. Ce tableau contient, selon le cas, les renseignements suivants:

1° le nom de la personne qui a demandé à être inscrite au tableau de l'ordre et qui satisfait aux conditions mentionnées à l'article 46;

2° la mention de son sexe;

3° la raison sociale de son bureau ou le nom de son employeur;

4° l'adresse et le numéro de téléphone de son domicile professionnel ainsi que des lieux où elle exerce sa profession;

5° l'année de sa première inscription au tableau;

6° le secteur d'activité dans lequel elle exerce principalement sa profession, la mention de tout certificat de spécialiste ainsi que la mention de tout permis délivré par l'ordre dont elle est titulaire;

7° la mention du fait qu'elle a fourni une garantie contre sa responsabilité professionnelle, qu'elle a versé la somme fixée conformément au paragraphe *p* du premier alinéa de l'article 86 ou qu'elle a été exemptée d'une telle obligation;

8° la mention du fait que, au cours des cinq dernières années et par application des articles 45.1 ou 55.1, elle était radiée ou que son droit d'exercer des activités professionnelles était limité ou suspendu ;

9° la mention du fait que son droit d'exercer des activités professionnelles est limité ou suspendu par application de l'article 55 ;

10° la mention du fait qu'elle a été radiée ou déclarée inhabile, que son certificat de spécialiste a été révoqué ou que son droit d'exercer des activités professionnelles a été limité ou suspendu par une décision du Bureau, autre que dans les cas visés aux articles 45.1, 55 et 55.1, ou par une décision d'un comité de discipline ou d'un tribunal.

Le secrétaire de l'ordre conserve également les renseignements concernant une personne qui n'est plus inscrite au tableau ou qui est visée ou a été visée par une autorisation spéciale prévue à l'article 33 ou 39.».

**97.** L'article 86 de ce code, modifié par l'article 58 du chapitre 40 des lois de 1999, est de nouveau modifié par la suppression du paragraphe *a* du premier alinéa.

**98.** Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 108, de ce qui suit :

«**SECTION V.I**

«ACCÈS AUX DOCUMENTS ET
PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

«**108.1.** Les dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), à l'exception des articles 8, 28, 29, 32, 37 à 39, 57, 76, 77 et 86.1 de cette loi, s'appliquent aux documents détenus par un ordre professionnel dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession comme à ceux détenus par un organisme public.

Elles s'appliquent notamment aux documents qui concernent la formation professionnelle, l'admission, la délivrance de permis, de certificat de spécialiste ou d'autorisation spéciale, la discipline, la conciliation et l'arbitrage de comptes, la surveillance de l'exercice de la profession et de l'utilisation d'un titre, l'inspection professionnelle et l'indemnisation ainsi qu'aux documents concernant l'adoption des normes relatives à ces objets.

«**108.2.** La Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1) s'applique aux renseignements personnels détenus par un ordre professionnel, autres que ceux détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession, comme à ceux détenus par une personne qui exploite une entreprise.

« **108.3.** Un ordre professionnel peut refuser de donner communication des documents et renseignements suivants détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession :

1° un avis, une recommandation ou une analyse fait dans le cadre d'un processus décisionnel en cours au sein de l'ordre, d'un autre ordre ou de l'Office, jusqu'à ce que l'avis, la recommandation ou l'analyse ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date de l'avis, de la recommandation ou de l'analyse ;

2° un renseignement dont la divulgation est susceptible d'entraver le déroulement d'une enquête, d'une vérification ou d'une inspection menée par une personne ou un comité mentionné aux paragraphes 1° à 4°, 6° et 7° du premier alinéa de l'article 192 ou de révéler une source confidentielle d'information ou une méthode d'enquête, de vérification ou d'inspection ;

3° un avis, une recommandation ou une analyse, incluant les renseignements permettant d'identifier son auteur, dont la divulgation est susceptible d'avoir un effet sur une procédure judiciaire.

Les renseignements permettant d'identifier un groupe de professionnels et obtenus par une personne ou un comité visé au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 192 dans le cadre d'une inspection, sont confidentiels sauf si leur divulgation est autrement autorisée.

« **108.4.** Un ordre professionnel doit refuser de donner communication d'un renseignement dont la divulgation est susceptible de mettre en péril la sécurité d'une personne, de causer un préjudice à la personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet ou de porter atteinte au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause.

« **108.5.** Le président d'un ordre exerce les fonctions que la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels. Il est aussi responsable des demandes d'accès et de rectification faites en vertu de la présente section et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.

Le président peut désigner comme responsable le secrétaire de l'ordre ou un membre de son personnel de direction et leur déléguer tout ou partie de ses fonctions.

Cette délégation doit être faite par écrit. Celui qui la fait doit en donner publiquement avis.

« **108.6.** Les renseignements suivants ont un caractère public :

1° le nom, le titre et la fonction du président, du vice-président, du secrétaire, du secrétaire-adjoint, du syndic, du syndic-adjoint, des syndics correspondants, du secrétaire du comité de discipline et des membres du personnel d'un ordre;

2° le nom, le titre et la fonction des administrateurs du Bureau de même que, s'il y a lieu, le secteur d'activité professionnelle et la région qu'ils représentent;

3° le nom, le titre et la fonction des membres du comité administratif, du comité de discipline, du comité d'inspection professionnelle et du comité de révision;

4° le nom des scrutateurs désignés par le Bureau selon l'article 74;

5° le nom, le titre et la fonction des membres du conseil de conciliation et d'arbitrage des comptes des membres;

6° le nom, le titre et la fonction des administrateurs et dirigeants des sections régionales, s'il y a lieu;

7° le nom, le titre et la fonction du représentant de l'ordre au Conseil interprofessionnel du Québec.

« **108.7.** Ont également un caractère public, les renseignements contenus dans les documents suivants d'un ordre:

1° la résolution du Bureau ou du comité administratif d'un ordre de radier un membre du tableau de l'ordre ou de limiter ou suspendre son droit d'exercer des activités professionnelles, à l'exception des renseignements de nature médicale qu'elle contient;

2° la résolution du Bureau ou du comité administratif d'un ordre prise en vertu des articles 158.1, 159 ou 160 sur recommandation du comité de discipline;

3° la résolution désignant un gardien provisoire prise en vertu du paragraphe *q* du premier alinéa de l'article 86 ainsi que la description de son mandat;

4° le rôle d'audience d'un comité de discipline;

5° le dossier d'un comité de discipline, à compter de la tenue de l'audience et sous réserve de toute ordonnance de non-divulgation, de non-accessibilité, de non-publication ou de non-diffusion de renseignements ou de documents rendue par le comité de discipline ou par le Tribunal des professions en vertu des articles 142 et 173.

« **108.8.** Ont aussi un caractère public les renseignements contenus dans le tableau de l'ordre et les renseignements concernant une personne qui n'est plus inscrite au tableau ou qui a été ou est autorisée à exercer conformément à l'article 33 ou 39.

Toutefois, une demande d'accès à de tels renseignements doit viser une personne identifiée, sauf dans le cas où une demande porte sur des renseignements nécessaires à l'application d'une loi.

« **108.9.** Les documents suivants sont accessibles à toute personne qui en fait la demande :

1° le rapport annuel du fonds d'assurance-responsabilité, y compris les états financiers vérifiés, à compter de leur transmission au Bureau ;

2° le contrat ou la police d'assurance-responsabilité émise en faveur des membres d'un ordre, incluant tout avenant ;

3° toute partie du procès-verbal de l'assemblée générale annuelle ou d'une assemblée générale extraordinaire des membres d'un ordre ou d'une section concernant le contrôle de l'exercice de la profession.

« **108.10.** Un ordre professionnel peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel qu'il détient sur cette personne :

1° à une personne ou à un comité visé à l'article 192 ou au Tribunal des professions lorsque cela est nécessaire à l'exercice de leurs fonctions ;

2° à un autre ordre professionnel visé par le présent code ou à un organisme qui exerce des fonctions similaires hors du Québec, lorsque cette communication est nécessaire pour une enquête, un processus d'inspection professionnelle ou la délivrance d'un permis ;

3° à l'Office pour l'exercice de ses fonctions ;

4° à toute autre personne par voie de communiqué, d'avis ou autrement, lorsque le renseignement se rapporte à des activités professionnelles ou autres activités de même nature de la personne concernée qui risquent de mettre en danger la vie, la santé ou la sécurité d'autrui.

« **108.11.** La Commission d'accès à l'information est chargée de surveiller l'application de la présente section. ».

**99.** L'article 120.2 de ce code est modifié par la suppression du deuxième alinéa.

**100.** L'article 120.3 de ce code est abrogé.

**101.** L'article 197 de ce code est modifié par l'ajout, à la fin du deuxième alinéa, des mots « et l'application de la section V.I du chapitre IV relève du ministre responsable de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ».

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

**102.** L'article 14.9 de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6) est modifié par le remplacement de « 68.1 et 70 » par « 70 et 70.1 ».

**103.** L'article 19 de la Loi sur les archives (L.R.Q., chapitre A-21.1) est modifié :

1° par le remplacement, à la fin, des mots « 150 ans après leur date » par les mots « 100 ans après leur date ou 30 ans après la date du décès de la personne concernée. Cependant aucun renseignement relatif à la santé d'une personne ne peut être communiqué sans le consentement de la personne concernée avant un délai de 100 ans de la date du document. » ;

2° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Toutefois ces documents peuvent être communiqués avant ces délais à une personne à des fins de recherche, si les renseignements personnels ne sont pas structurés de façon à être retrouvés par référence au nom d'une personne ou à un signe ou symbole propre à celle-ci et s'il n'y a pas de moyen pour repérer ces renseignements à partir d'une telle référence. Cette personne doit respecter le caractère confidentiel des renseignements personnels pendant le délai où ils ne peuvent être communiqués sans le consentement de la personne concernée. ».

**104.** L'article 26 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, au deuxième alinéa, du mot « nominatifs » par le mot « personnels » ;

2° par l'ajout, à la fin du deuxième alinéa, des mots « ou à 100 ans de la date du document dans le cas d'un renseignement relatif à la santé de la personne décédée ».

**105.** L'article 65.0.1 de la Loi sur l'assurance maladie (L.R.Q., chapitre A-29), modifié par l'article 42 du chapitre 89 des lois de 1999, est de nouveau modifié par la suppression de la deuxième phrase du deuxième alinéa.

**106.** L'article 659 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., chapitre E-2.2) est modifié par le remplacement, à la troisième ligne du troisième alinéa, du nombre « 70 » par « 70.1 ».

**107.** L'article 282 de la Loi sur les élections scolaires (L.R.Q., chapitre E-2.3) est modifié par le remplacement, à la première ligne du premier alinéa, du nombre « 70 » par « 70.1 ».

**108.** La Loi sur l'Institut de la statistique du Québec (L.R.Q., chapitre I-13.011) est modifiée par l'insertion, après l'article 6, du suivant :

«**6.1.** L'Institut doit adopter une politique sur la communication de fichiers de renseignements personnels à des fins de comparaison, de couplage ou d'appariement.

Cette politique doit être soumise pour avis à la Commission d'accès à l'information et être approuvée par le gouvernement.».

**109.** L'article 9 de cette loi est modifié par le remplacement, au premier alinéa, du mot «transmission» par le mot «communication».

**110.** Cette loi est modifiée par l'ajout, après l'article 9, des suivants:

«**9.1.** Toute communication de renseignements personnels d'un organisme public à l'Institut dans le cadre de la mission de ce dernier est réputée nécessaire à l'application de la présente loi au sens de l'article 67 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Est également réputée nécessaire, la communication de renseignements personnels par l'Institut à un organisme statistique d'un gouvernement autre que celui du Québec.

«**9.2.** L'Institut doit, à tous les trois mois, transmettre un avis à la Commission d'accès à l'information lui indiquant:

1° le nom des organismes publics qui lui ont communiqué des renseignements personnels ainsi que le nom des organismes publics et des organismes de statistique à qui l'Institut a communiqué de tels renseignements;

2° la nature ou le type de renseignements communiqués;

3° l'objet de la recherche statistique pour lesquels les renseignements sont communiqués;

4° les mesures de sécurité prises pour assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels.

«**9.3.** La communication de fichiers de renseignements personnels par un organisme public à l'Institut pour des fins de comparaison, de couplage ou d'appariement avec les renseignements personnels que l'Institut détient, doit s'effectuer dans le cadre d'une entente écrite.

Cette entente doit contenir les mentions prévues aux paragraphes 1° à 5° et 7° du deuxième alinéa de l'article 68 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Cette entente doit être soumise à la Commission d'accès à l'information pour avis sur sa conformité aux conditions suivantes:

1° l'entente contient les mentions prévues au deuxième alinéa;

2° la communication ne sert qu'à des fins statistiques;

3° la communication ne vise pas à constituer un fichier cumulatif de renseignements personnels sur les citoyens;

4° la communication permet des économies, allège les enquêtes ou constitue la meilleure solution pour l'utilisation de données à des fins statistiques;

5° l'entente est conforme à la politique de l'Institut sur la communication de fichiers de renseignements personnels à des fins de comparaison, de couplage ou d'appariement;

6° le directeur général de l'Institut a, par écrit, autorisé la communication de fichiers de renseignements personnels.

L'entente entre en vigueur sur avis favorable de la Commission ou, à défaut d'avis, le soixantième jour suivant la réception de l'entente par la Commission ou à toute date ultérieure prévue par l'entente.

L'avis défavorable de la Commission doit être motivé.

En cas d'avis défavorable de la Commission, le gouvernement peut, sur demande, approuver cette entente et fixer les conditions applicables. L'entente entre en vigueur le jour de son approbation ou à toute date ultérieure fixée par le gouvernement ou prévue à l'entente.

Cette entente ainsi que l'avis de la Commission et l'approbation du gouvernement, le cas échéant, sont déposés à l'Assemblée nationale dans les trente jours de l'entrée en vigueur de l'entente, si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les trente jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

L'entente doit, en outre, être publiée à la *Gazette officielle du Québec* dans les trente jours de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Le gouvernement peut, après avoir pris l'avis de la Commission, révoquer en tout temps l'entente.

«**9.4.** L'article 9.3 s'applique à la communication de renseignements personnels détenus par l'Institut à un organisme de statistique d'un gouvernement autre que celui du Québec, lorsque cette communication s'effectue à des fins de comparaison, de couplage ou d'appariement.

«**9.5.** L'ajout de renseignements personnels obtenus des personnes concernées lors d'une enquête de l'Institut, à des renseignements sur ces personnes qui lui sont communiqués par un organisme public aux fins de l'enquête, n'est pas une comparaison, un couplage ou un appariement aux fins de l'article 9.3.».

**111.** L'article 10 de cette loi est modifié par le remplacement, au paragraphe 2° du premier alinéa, des mots « transmis » et « transmission » par les mots « communiqués » et « communication ».

**112.** L'article 11 de cette loi est modifié par le remplacement, au paragraphe 3° du premier alinéa, des mots « le partage » par les mots « l'échange ».

**113.** L'article 25 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, avant le premier alinéa, du suivant :

« **25.** Les renseignements obtenus en vertu de la présente loi et permettant de les rattacher à une personne, à une entreprise, à un organisme ou à une association sont confidentiels. » ;

2° par l'addition, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Ces personnes doivent, dès leur entrée en fonction et annuellement par la suite, faire le serment de discrétion prévu à l'annexe. Ce serment est réputé valoir pour tout engagement de respect de confidentialité autrement requis. ».

**114.** Cette loi est modifiée par l'addition, à la fin, de l'annexe suivante :

« ANNEXE
« (*article 25*)

« SERMENT DE DISCRÉTION

« Je, A.B., déclare sous serment que je ne révélerai ni ne ferai connaître, par quelque moyen que ce soit, un renseignement dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de mes fonctions, à moins d'y être dûment autorisé conformément à la Loi sur l'Institut de la statistique du Québec. ».

**115.** L'article 71.4 de la Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., chapitre M-31), modifié par l'article 43 du chapitre 65 des lois de 1999, est de nouveau modifié par le remplacement, au deuxième alinéa, de ce qui suit : « 68.1 et 70 » par ce qui suit : « 70 et 70.1 ».

**116.** L'article 118.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2), modifié par l'article 17 du chapitre 56 des lois de 1992 et par l'article 34 du chapitre 75 des lois de 1999, est de nouveau modifié par l'ajout, après le deuxième alinéa, du suivant :

« Les renseignements contenus dans les documents auxquels le registre réfère, autres que ceux visés à l'article 118.4, sont accessibles, sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévues aux articles 23, 24 et 28 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1). ».

**117.** L'article 223 de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (L.R.Q., chapitre R-10) est modifié par le remplacement, à la fin du deuxième alinéa, du nombre « 70 » par « 70.1 ».

**118.** La Loi sur la taxe de vente du Québec (L.R.Q., chapitre T-0.1) est modifiée par l'insertion, après l'article 162.1, du suivant :

« **162.2.** La fourniture d'un service qui consiste à donner accès à des renseignements personnels par une personne qui exploite une entreprise en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1) est exonérée. ».

**119.** Le mot « nominatif » ou « nominatifs » est remplacé par le mot « personnel » ou « personnels » dans les dispositions suivantes :

1° l'article 20 de la Loi sur les archives (L.R.Q., chapitre A-21.1);

2° l'article 155.4 de la Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q., chapitre A-25);

3° l'article 129.1.1 de la Loi sur le bâtiment (L.R.Q., chapitre B-1.1);

4° l'article 610 du Code de la sécurité routière (L.R.Q., chapitre C-24.2);

5° les articles 26.3 et 53 de la Loi sur le curateur public (L.R.Q., chapitre C-81);

6° l'article 659.1 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., chapitre E-2.2);

7° l'article 282.1 de la Loi sur les élections scolaires (L.R.Q., chapitre E-2.3);

8° l'article 40.42 de la Loi électorale (L.R.Q., chapitre E-3.3);

9° l'article 1 de la Loi sur l'établissement de la liste électorale permanente (L.R.Q., chapitre E-12.2);

10° l'article 27 de la Loi sur l'Institut de la statistique du Québec (L.R.Q., chapitre I-13.011);

11° les articles 8 et 9 de la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail (L.R.Q., chapitre M-15.001);

12° l'article 71 de la Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., chapitre M-31);

13° l'article 37.12 de la Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec (L.R.Q., chapitre R-5);

14° l'article 123.4.1 de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (L.R.Q., chapitre R-20);

15° l'article 433 et le paragraphe 26° de l'article 505 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2);

16° les articles 7 et 8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (L.R.Q., chapitre S-5);

17° les articles 98, 99 et 227 de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale (L.R.Q., chapitre S-32.001);

18° l'article 542 du Code civil du Québec (1991, chapitre 64);

19° l'article 20 de la Loi sur le Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec (1999, chapitre 32).

À moins que le contexte n'indique un sens différent, dans toute autre loi ainsi que dans tout règlement, décret, arrêté, proclamation, ordonnance, contrat, entente, accord ou autre document, le mot «nominatif» ou «nominatifs» est remplacé par le mot «personnel» ou «personnels» lorsqu'il qualifie un renseignement.

**120.** Une disposition d'une entente visée à l'article 68.1 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels en vigueur lors de l'abrogation de cet article par l'article 21 de la présente loi est réputée avoir été autorisée par la Commission d'accès à l'information ou le gouvernement conformément à l'article 70.1 édicté par l'article 24 de la présente loi.

Un projet d'entente pour la comparaison, le couplage ou l'appariement de fichiers de renseignements personnels soumis à l'avis de la Commission avant l'entrée en vigueur de l'article 24 de la présente loi est réputé une demande d'autorisation soumise à la Commission à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**121.** Un projet d'entente pour la communication de renseignements personnels soumis à la Commission d'accès à l'information avant l'entrée en vigueur de l'article 23 de la présente loi est réputé, pour les fins de computation du délai de 60 jours introduit par cet article, avoir été soumis à la Commission à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**122.** Un ordre professionnel peut conserver les documents qu'il détient dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession jusqu'à ce qu'un règlement de l'Office sur les délais de conservation adopté en vertu de l'article 12.1 du Code des professions modifié par l'article 95 de la présente loi soit en vigueur.

**123.** La présente loi entre en vigueur le (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*), à l'exception de l'article 1, de l'article 25, du paragraphe 2° de l'article 26, du paragraphe 1° de l'article 30, du paragraphe 1° de l'article 32, du paragraphe 2° de l'article 41, du paragraphe 2° de l'article 43 et des articles 65 et 94 à 101 qui entreront en vigueur le (*indiquer ici la date qui suit de six mois la date de la sanction de la présente loi*).

# ANNEXE 3

## Liste des rapports quinquennaux de la Commission d'accès à l'information

# ANNEXE 3

***Liste des rapports quinquennaux de la Commission d'accès à l'information***

- Vie privée et transparence administrative au tournant du siècle (1997).

- Un passé éloquent, un avenir à protéger (1992).

- Une vie privée mieux respectée
  Un citoyen mieux informé (1987).

# ANNEXE 4

## Liste des modifications apportées à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le secteur privé depuis 1997

# ANNEXE 4

***Liste des modifications apportées à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le secteur privé depuis 1997***

## 1. Modifications à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le secteur privé couvrant la période de 1997 à 2002

Le texte ci-joint comporte deux parties. La première a pour objet de dresser la liste des lois qui ont modifié la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé entre 1997 et 2002. Outre le texte de nouvelles dispositions législatives, la deuxième partie comprend quelques textes d'articles de la Loi sur l'accès ou de la Loi sur le secteur privé qui ont subi des modifications significatives entre 1997 et 2002. Dans ce dernier cas, les modifications apportées sont indiquées par un soulignement.

### 1.1 Titre des lois qui ont modifié la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé entre 1997 et 2002

- *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*
- *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques*
- *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*
- *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives relativement à la publicité foncière*
- *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes*
- *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels*
- *Loi modifiant la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*
- *Loi portant réforme du Code de procédure civile*
- *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*
- *Loi sur l'administration publique*
- *Loi sur la Commission de développement de la métropole*
- *Loi sur les coopératives de services financiers*
- *Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec*
- *Loi sur l'institut de la statistique du Québec*
- *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*

## 1.2 Textes des nouvelles dispositions ou de celles qui ont subi des modifications significatives

- **Loi sur l'accès**

**L'article 2** a été modifié par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40); par l'article 95 de la *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives relativement à la publicité foncière* (2000, c. 42).

**L'article 4** a été modifié par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40); par l'article 242 de la *Loi sur l'administration publique* (2000, c. 8) :

**L'article 5** a été modifié par l'article 64 de la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal* (1997, c. 41); par l'article 92 de la *Loi sur la Commission de développement de la métropole* (1997, c. 44); par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40); par l'article 81 de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (2000, c. 56) :

> **5.** Les organismes municipaux comprennent :
> 1° une municipalité, ainsi que tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité, de même que tout organisme relevant autrement de l'autorité municipale;
> 2° une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport, l'Administration régionale Kativik et tout autre organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux, à l'exclusion d'un organisme privé;
> 3° une société d'économie mixte constituée conformément à la Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal (chapitre S-25.01).

**L'article 6** a été modifié par l'article 239 de la *Loi sur l'administration publique* (2000, c. 8).

**L'article 7** a été modifié par l'article 53 de la *Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec* (1999, c. 34).

**L'article 10** a été modifié par l'article 82 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (2001, c. 32) :

> **10.** Le droit d'accès à un document s'exerce par consultation sur place pendant les heures habituelles de travail ou à distance.

Le requérant peut également obtenir copie du document, à moins que sa reproduction ne nuise à sa conservation ou ne soulève des difficultés pratiques sérieuses en raison de sa forme.

À la demande du requérant, un document informatisé doit être communiqué sous la forme d'une transcription écrite et intelligible.

**L'article 13** a été modifié par l'article 83 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (2001, c. 32) :

**13.** Le droit d'accès à un document produit par un organisme public ou pour son compte et ayant fait l'objet d'une publication ou d'une diffusion s'exerce par consultation sur place pendant les heures habituelles de travail ou à distance ou par l'obtention d'informations suffisantes pour permettre au requérant de le consulter ou de se le procurer là où il est disponible.

De même, le droit d'accès à un document produit par un organisme public ou pour son compte et devant faire l'objet d'une publication ou d'une diffusion dans un délai n'excédant pas six mois de la demande d'accès, s'exerce par l'un ou plusieurs des moyens suivants :

1° la consultation sur place pendant les heures habituelles de travail ou à distance;

2° l'obtention d'informations suffisantes pour permettre au requérant de le consulter là où il est disponible ou de se le procurer lors de sa publication ou de sa diffusion;

3° le prêt du document, à moins que cela ne compromette sa publication ou sa diffusion.

**L'article 16** a été modifié par l'article 84 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (2001, c. 32) :

**16.** Un organisme public doit classer ses documents de manière à en permettre le repérage. Il doit établir et tenir à jour une liste de classement indiquant l'ordre selon lequel les documents sont classés. Elle doit être suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès.

Le droit d'accès à cette liste ne s'exerce que par consultation sur place pendant les heures habituelles de travail ou à distance.

**L'article 57** a été modifié par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 59.1** a été ajouté par l'article 1 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes* (2001, c. 78) :

> **59.1.** Outre les cas prévus à l'article 59, un organisme public peut également communiquer un renseignement nominatif, sans le consentement des personnes concernées, en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il existe un motif raisonnable de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable.
>
> Les renseignements peuvent alors être communiqués à la ou aux personnes exposées à ce danger, à leur représentant ou à toute personne susceptible de leur porter secours.
>
> La personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme public doit, par directive, établir les conditions et les modalités suivant lesquelles les renseignements peuvent être communiqués par le personnel de l'organisme. Le personnel est tenu de se conformer à cette directive.

**L'article 60.1** a été ajouté par l'article 2 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes* (2001, c. 78) :

> **60.1** L'organisme qui communique un renseignement en application de l'article 59.1 ne peut communiquer que les renseignements nécessaires aux fins poursuivies par la communication.
>
> Lorsqu'un renseignement est ainsi communiqué, le responsable de la protection des renseignements personnels au sein de l'organisme doit inscrire la communication dans un registre qu'il tient à cette fin.

**L'article 79** a été modifié par l'article 43 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec* (1998, c. 44).

**L'article 84** a été modifié par l'article 85 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (2001, c. 32) :

> **84.** L'organisme public donne communication d'un renseignement nominatif à la personne qui a le droit de le recevoir en lui permettant de prendre connaissance du renseignement sur place pendant les heures habituelles de travail ou à distance et d'en obtenir une copie.

A la demande du requérant, un renseignement nominatif informatisé doit être communiqué sous la forme d'une transcription écrite et intelligible.

**L'article 106** a été modifié par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 108** a été modifié par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 111** a été modifié par l'article 242 de la *Loi sur l'administration publique* (2000, c. 8).

**L'article 115** a été modifié par l'article 220 de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (2000, c. 56).

**L'article 141** a été modifié par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 144** a été modifié par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 146.1** a été modifié par l'article 161 de la *Loi portant réforme du Code de procédure civile* (2002, c. 7). (Cette modification entre en vigueur le 1er janvier 2003).

**L'article 167** a été modifié par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 171** a été modifié par l'article 30 de la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels* (2002, c. 5) :

**171.** Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre :

1° l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1er octobre 1982, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels;

2° la protection des renseignements personnels ni l'exercice du droit d'accès d'une personne à un renseignement nominatif la concernant, résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1er octobre 1982;

2.1° la protection d'un renseignement contenu dans un dossier fiscal prévue à la section VIII du chapitre III de la Loi sur le ministère du Revenu (chapitre M-31) à l'égard d'une personne visée par cette section;

3° la communication de documents ou de renseignements exigés par le Protecteur du citoyen ou par assignation, mandat ou

ordonnance d'une personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication.

**L'annexe A** a été modifiée par l'article 44 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec* (1998, c. 44); par l'article 31 *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels* (2002, c. 5).

**L'annexe B** a été modifiée par l'article 3 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

- **Loi sur le secteur privé**

**L'article 1** est modifié par l'article 19 de la *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives* (2002, c. 19) :

> **1.** La présente loi a pour objet d'établir, pour l'exercice des droits conférés par les articles 35 à 40 du Code civil du Québec en matière de protection des renseignements personnels, des règles particulières à l'égard des renseignements personnels sur autrui qu'une personne recueille, détient, utilise ou communique à des tiers à l'occasion de l'exploitation d'une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil du Québec.
>
> Elle s'applique à ces renseignements quelle que soit la nature de leur support et quelle que soit la forme sous laquelle ils sont accessibles : écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.
>
> La présente loi ne s'applique pas à la collecte, la détention, l'utilisation ou la communication de matériel journalistique, historique ou généalogique à une fin d'information légitime du public.

**L'article 4** est modifié par l'article 233 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 7** est modifié par l'article 233 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 9** est modifié par l'article 233 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 18** est modifié par l'article 233 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40); par l'article 1 de la *Loi modifiant la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (2001, c. 73).

**L'article 18.1** est ajouté par l'article 13 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes* (2001, c. 78) :

> **18.1** Outre les cas prévus à l'article 18, une personne qui exploite une entreprise peut également communiquer un renseignement personnel contenu dans un dossier qu'elle détient sur autrui, sans le consentement des personnes concernées, en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il existe un motif raisonnable de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable.
>
> Les renseignements peuvent alors être communiqués à la ou aux personnes exposées à ce danger, à leur représentant ou à toute personne susceptible de leur porter secours.
>
> La personne qui exploite une entreprise et qui communique un renseignement en application du présent article ne peut communiquer que les renseignements nécessaires aux fins poursuivies par la communication.
>
> Lorsqu'un renseignement est ainsi communiqué par la personne qui exploite une entreprise, celle-ci doit inscrire la communication. Cette inscription fait partie du dossier.

**L'article 18.2** est ajouté par l'article 20 de la *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives* (2002, c. 19) :

> **18.2** Une personne qui exploite une entreprise peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel contenu dans un dossier qu'elle détient sur autrui à un service d'archives, si ce service d'archives est une personne qui exploite une entreprise qui a pour objet d'acquérir, de conserver et de diffuser des documents pour leur valeur d'information générale et si ce renseignement est communiqué dans le cadre d'une cession ou d'un dépôt des archives de l'entreprise.
>
> Elle peut aussi communiquer ce renseignement à toute personne, sans le consentement de la personne concernée, si ce renseignement est dans un document qui date de plus de 100 ans ou si plus de 30 ans se sont écoulés depuis le décès de la personne concernée. Sauf si la personne concernée y consent, aucun renseignement relatif à la santé d'une personne ne peut cependant être communiqué avant l'expiration d'un délai de 100 ans de la date du document.

Malgré les premier et deuxième alinéas, les renseignements qui y sont visés peuvent être communiqués, sans le consentement de la personne concernée, à une personne à des fins de recherche avant l'expiration des délais prévus, si les documents ne sont pas structurés de façon à être retrouvés par référence au nom d'une personne ou à un signe ou symbole propre à celle-ci et s'il n'y a pas de moyen pour repérer ces renseignements à partir d'une telle référence. Cette personne doit respecter le caractère confidentiel des renseignements personnels pendant le délai où ils ne peuvent être communiqués sans le consentement de la personne concernée.

**L'article 21.1** est ajouté par l'article 2 de la *Loi modifiant la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (2001, c. 73) :

**21.1** La Commission d'accès à l'information peut, sur demande écrite et après consultation des ordres professionnels concernés, accorder à une personne l'autorisation de recevoir communication de renseignements personnels sur des professionnels se rapportant à leurs activités professionnelles, sans le consentement des professionnels concernés, si elle a des motifs raisonnables de croire que :

1° la communication préserve le secret professionnel, notamment en ne permettant pas d'identifier la personne à qui le service professionnel est rendu, et ne porte pas autrement atteinte à la vie privée des professionnels concernés;

2° les professionnels concernés seront avisés périodiquement des usages projetés et des fins recherchées et auront une occasion valable de refuser que ces renseignements soient conservés ou qu'ils soient utilisés pour les usages projetés ou aux fins recherchées;

3° des mesures de sécurité assurent le caractère confidentiel des renseignements personnels.

Cette autorisation est accordée par écrit. Elle peut être révoquée ou suspendue si la Commission a des motifs raisonnables de croire que la personne autorisée ne respecte pas les prescriptions du présent article, les usages projetés ou les fins recherchées.

La personne autorisée peut communiquer ces renseignements personnels si les conditions suivantes sont remplies :

1° ils sont communiqués par regroupement qui ne permet pas d'identifier un acte professionnel spécifique d'un professionnel;

2° les professionnels concernés ont périodiquement une occasion valable de refuser d'être visés par cette communication;

3° la personne qui reçoit communication de ces renseignements s'engage à ne les utiliser que pour les usages projetés et les fins recherchées.

La personne autorisée fait annuellement rapport à la Commission sur la mise en application d'une autorisation. La Commission publie dans son rapport annuel d'activités la liste des personnes autorisées en vertu du présent article.

Une personne intéressée peut interjeter appel de la délivrance, du refus, de la suspension ou de la révocation d'une autorisation devant un juge de la Cour du Québec sur toute question de droit ou de compétence conformément à la section II du chapitre V de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

**L'article 58** est modifié par l'article 233 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 60** est modifié par l'article 171 de la *Loi portant réforme du Code de procédure civile* (2002, c. 7).

**L'article 78** est modifié par l'article 233 de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* (1999, c. 40).

**L'article 97** est modifié par l'article 662 de la *Loi sur les coopératives de services financiers* (2000, c. 29) :

**97.** Pour la communication entre elles et l'utilisation de renseignements personnels nécessaires à la gestion des risques, à la fourniture d'un bien ou la prestation d'un service en vertu de la Loi sur les coopératives de servies financiers (2000, chapitre 29), les caisses et la fédération dont celles-ci sont membres ne sont pas considérées comme des tiers les unes à l'égard des autres.

Pour l'application du premier alinéa, La Caisse centrale Desjardins du Québec constituée par l'article 20 de la Loi concernant le Mouvement des caisses Desjardins (1989, chapitre 113) est réputée être une caisse membre de la fédération du même groupe.

# ANNEXE 5

## La Commission d'accès à l'information et son site Internet

# ANNEXE 5

***La Commission d'accès à l'information et son site Internet***

La Commission et son site Internet
*http://www.cai.gouv.qc.ca*

Au cours de l'année, la Commission d'accès à l'information a procédé à la refonte, en 2002, de son site Internet afin de le rendre plus convivial. Une moyenne mensuelle, actuellement de 12 450 internautes, consulte le site de la Commission.

LA CAI

Présentation de la Commission, son mandat, sa juridiction et son organigramme. Depuis son historique et celui de sa présidence; elle situe son plan stratégique et sa mission dans la déclaration de services aux citoyens, le rapport annuel en fait état.

**DROITS ET OBLIGATIONS**

ACCÈS À L'INFORMATION

Le droit d'accès aux documents et aux renseignements personnels détenus par les organismes publics, assujettis à la loi, par les responsables désignés dans la déclaration de fichier de renseignements personnels. La procédure écrite comporte : la demande d'accès, le délai de réponse, et en cas d'exception, le refus, le droit de recours et sa gratuité.

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Renseignements généraux relatifs aux modalités d'exercice du droit d'accès aux documents des organismes publics et aux renseignements personnels. Cette rubrique contient aussi des informations sur les possibilités de recours devant la Commission.

POUR L'ORGANISME PUBLIC

Informations concernant les obligations des organismes en matière d'accès aux documents, de protection et de communication de renseignements personnels et en matière de déclaration de fichiers.

POUR L'ENTREPRISE PRIVÉE

Renseignements sur les obligations de l'entreprise privée relativement à la cueillette, la conservation et la communication de renseignements personnels et en ce qui a trait aux listes nominatives pour prospection commerciale ou philanthropique.

## L'ACTUALITÉ

QUOI DE NEUF

Les plus récents avis et rapports de la Commission, les communiqués de presse et les nouvelles publications figurent sous cette rubrique.

## LA BIBLIOTHÈQUE VIRTUELLE

LOIS ET RÈGLEMENTS

Texte complet des deux lois dont la Commission a mandat de surveillance et de contrôle : *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.*

DÉCISIONS DE LA CAI

Répertoire des décisions de la Commission en matière de révision et d'examen de mésentente et, depuis octobre 1999, des décisions rendues à la suite d'enquêtes publiques en matière de protection de renseignements personnels. Sélection des décisions de la Commission de même que les jugements des tribunaux supérieurs qui font jurisprudence.

AVIS

Publication intégrale d'avis de la Commission.

RAPPORTS

Sélection de rapports d'enquêtes tenues par la Commission.

## PUBLICATIONS

Fiches d'information et de conseils en matière de protection de renseignements personnels, documentation sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, liste des publications de la Commission.

## RÉPERTOIRE

Liste des quelque 3 350 organismes publics assujettis à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.*

Information concernant la personne responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels. Vous retrouverez également les listes des documents et des fichiers de renseignements nominatifs détenus par la Commission.

## À TRAVERS LE MONDE

La carte interactive offre le choix d'hyper liens, en sélectionnant une zone à travers le monde, vers d'autres sites connexes à celui de la Commission d'accès à l'information.

# ANNEXE 6

## Répertoire des publications de la Commission d'accès à l'information

# ANNEXE 6

***Répertoire des publications de la Commission d'accès à l'information***

**Les publications de la Commission sont disponibles à la Commission ou sur son site Internet à l'adresse suivante : www.cai.gouv.qc.ca. Voici une liste des cinq dernières années des publications de la Commission.**

Rapport annuel 2001-2002
Rapport annuel 2001-2002 (version anglaise abrégée)

Rapport annuel 2000-2001, juin 2001
Rapport annuel 2000-2001 (version anglaise abrégée), juin 2001

Rapport annuel 1999-2000, mai 2000
Rapport annuel 1999-2000 (version anglaise abrégée), mai 2000

Rapport annuel 1998-1999, juin 1999
Rapport annuel 1998-1999 (version anglaise abrégée), juin 1999

Rapport annuel 1997-1998, juin 1998

**FICHES CONTACT « Info-conseils sur la confidentialité des renseignements personnels » :**

*Le courrier électronique*, octobre 2001
Electronic mail

*La télécopie*, octobre 2001
*The Fax*

*L'accès à l'information et la protection des renseignement personnels sur le réseau Internet*, octobre 2001
*Access to information and confidentiality of personal information on Internet*

*Étude sur l'inforoute de la santé au Québec : enjeux techniques, éthiques et légaux*, octobre 2001

*Le bail et la protection des renseignements personnels – Des principes et des balises à respecter*, février 2001
*Leases and the protection of personal information principles and guidelines*

*La gestion des réclamations dans le cadre d'un programme collectif d'assurance-médicaments*, octobre 1998
*Un premier constat*
*The management of claims under a group drug insurance plan, April 2000*

*L'accès au diagnostic médical*, janvier 1995
*Access to medical diagnosis*, janvier 1995

*La gestion des renseignements personnels dans les universités et CÉGEPS*, janvier 1995.
*Management of personal information in universities and CEGEPS*, January 1995

*Guide pour la destruction des documents renfermant des renseignements personnels*, janvier 1995

*Le marketing direct*, janvier 1995
*Direct marketing*, january 1995

*Droits des élus et membres de conseils d'administration*, janvier 1995
*Rights of elected officials and members of boards of directors*, January 1995

*Au Québec : les conséquences d'une directive européenne sur la protection des renseignements personnels*, septembre 1995
*Consequences for Québec of a European directive on the protection of personnal information*, September 1995

*Exigences minimales relatives à la publication des renseignements personnels lors de sondages réalisés par un organisme public ou son mandataire*, juin 1999
(Il existe aussi un aide-mémoire de ce document)

## DÉPLIANTS

Loi sur l'accès (version française) : *Être bien informé, être bien protégé, ça compte !*

Loi sur l'accès (version anglaise) : *Being well informed and well protected is no small matter !*

The handling of complaints

La loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, la vie ça se respecte!
La loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, la vie ça se respecte! 39 questions

The Act respecting the protection of personal information in the private sector, privacy deserves respect! 39 questions

## AUTRES PUBLICATIONS

*Déclaration de services aux citoyens*, avril 2001

*Exigences relatives à l'utilisation des télécopieurs dans les organismes publics* (affiche murale)

*Un défi de taille : conjuguer la protection des renseignements personnels et les pratiques administratives*
– suivi –
Rapport sur l'examen auprès de 22 ministères et organismes du suivi accordé aux avis, décisions, conseils et recommandations de la Commission de 1992 à 1997, juin 1998

*La sécurité des renseignements personnels dans l'État québécois au printemps 1998 – Une démarche bien amorcée*
*Rapport synthèse de l'auto-évaluation de l'état de la sécurité informatique et de la protection des renseignements personnels dans 101 ministères et organismes gouvernementaux (méthode MARION).*

— *Inforoute : Attention ! Zone scolaire*
Cahier de fiches de renseignements destinés aux écoliers, aux parents et aux commissions scolaires sur les précautions élémentaires à prendre pour naviguer dans Internet.

- Lignes directrices concernant l'accès aux dossiers des bénéficiaires par les animateurs et animatrices de pastorale, mai 1993

Diverses publications sur la Commission d'accès à l'information et les lois qu'elle administre sont également disponibles à la Société québécoise d'information juridique SOQUIJ (Notons :

- les décisions de la Commission en matière de révision, d'examen de mésentente et d'enquête;
- un cédérom de la collection Juritech sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels;
- deux guides sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur les renseignements personnels dans le secteur privé.

**Commission d'accès à l'information du Québec**


**Siège social**
575, rue St-Amable,
Bureau 1.10
Québec (Québec) G1R 2G4
Téléphone : (418) 528-7741
Télécopieur : (418) 529-3102
Sans frais : 1 888 528-7741

**Montréal**
480, boul. St-Laurent,
Bureau 501
Montréal (Québec) H2Y 3Y7
Téléphone : (514) 873-4196
Télécopieur : (514) 844-6170

Courriel : cai.communications@cai.gouv.qc.ca
Internet : www.cai.gouv.qc.ca



CAI-DOC-001-02-F